Jürgen Klute, Sandra Kotlenga (Hg.)

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz

Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven

Universitätsdrucke Göttingen

Jürgen Klute, Sandra Kotlenga (Hg.)

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz



erschienen in der Reihe der Universitätsdrucke
im Universitätsverlag Göttingen 2008

Jürgen Klute, Sandra Kotlenga (Hg.)

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz

Fünf Jahre Hartzreformen : Bestandsaufnahme- Analysen- Perspektiven



Universitätsverlag Göttingen
2008

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Satz und Layout: Sandra Kotlenga
Umschlaggestaltung: Margo Bargheer

http://univerlag.uni-goettingen.de
ISBN: 978-3-940344-33-5

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Am 16. August 2002 stellte Peter Hartz die Arbeitsergebnisse der nach ihm benannten Kommission im Französischen Dom zu Berlin der Öffentlichkeit vor. Gut ein halbes Jahrzehnt später war ein guter Zeitpunkt, eine Zwischenbilanz über die Auswirkungen der so genannten Hartz-Reformen zu ziehen, aber auch alternative Perspektiven in die Diskussion zu bringen.

Damals hatte Peter Hartz den Ruf, als verantwortlicher Personalmanager VW zu einem „atmenden Unternehmen“ gemacht zu haben. Verschwiegen wurde und wird dabei, *wie* es ihm gelungen war, Arbeitsplätze bei VW und vor allem auch in Wolfsburg zu sichern. Einerseits hatte er eine hohe Flexibilisierung im Unternehmen und damit einher gehende Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten durchgesetzt. Andererseits hatte er dafür gesorgt, dass viele Zulieferer von VW ihren Standort nach Wolfsburg verlegten. Dies sicherte zwar Arbeitsplätze in Wolfsburg und führte teilweise auch zu neuen Stellen. Vergessen wird in dieser angeblichen Erfolgsstory aber, dass diese an den ehemaligen Standorten der Zulieferer vernichtet worden sind. Statt einer Neuschaffung gab es also nur eine Verlagerung von Arbeitsplätzen.

Wer sich diese von Peter Hartz bei VW durchgesetzten Prozesse genauer anschaute, konnte schon 2002 erkennen, dass er weniger ein „atmendes Unternehmen“ schuf als vielmehr ein „flexibles Unternehmen“. Die Lasten dieser Flexibilität hatten die Zulieferer, die Beschäftigten und nicht zuletzt die sozialen Sicherungssystem und insofern die Gesellschaft zu tragen (vgl. Rügemer 2006, S. 69ff). Allerdings muss man Peter Hartz zugestehen, dass es ihm gelungen ist, diese Prozesse als sozialverträglich darzustellen und „sein“ Unternehmen mit dem Image zu versehen, im Unterschied zu manch anderen großen Unternehmen kein Arbeitsplatzvernichter zu sein. Werner Rügemer resümiert dazu in seinem Buch (ebd., S. 72): „‚Bei VW‘ und bei ‚Agenda 2010‘ lautet das Prinzip: Die Arbeiterelite darf einige Privilegien behalten, indem sie Kürzungen bei denen befürwortet, die ohnehin

weniger verdienen oder arbeitslos sind." Das entspricht der Empfehlung, die die Sozialwissenschaftler, Regierungsberater und Mitglieder der Arbeitsgruppe „Benchmarking" des von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Bündnisses für Arbeit Rolf Heinze und Wolfgang Streeck in ihrem Artikel „An Arbeit fehlt es nicht" bereits 1999 formuliert haben:

„In der Tat gibt es keinen Grund, warum qualifizierte Berufsarbeit, Flächentarif, Kündigungsschutz usw. nicht weiterhin, bei zeitgerechter Entwicklung, den industriellen Kernsektor prägen sollten – auch wenn dieser, wie selbst in Deutschland nicht anders möglich, immer kleiner werden wird. Was das industrielle Beschäftigungsmodell allerdings nicht mehr beanspruchen kann, ist seine universelle Geltung für die Gesellschaft als Ganze. Versuche, es dem wachsenden Dienstleistungssektor aufzuzwingen, schaden nicht nur der Beschäftigung, sondern stoßen zunehmend auf politischen Widerstand." (Heinze/Streeck 1999, S. 41)

Eine weitere schon damals zu stellende Frage war, ob sich die Methoden eines (angeblich) „atmenden Unternehmens" auf eine Gesellschaft anwenden lassen. Ein Unternehmen ist in einen gesellschaftlichen Kontext – bestehend aus verschiedenen Teilsystemen u.a. sozialer Regulative – eingebettet: Frühverrentungen, öffentlich finanzierte Umschulungen, Arbeitslosenversicherung etc. Unternehmen greifen im Rahmen ihrer Reorganisations- und Rationalisierungsprozesse exzessiv auf diese Instrumente zurück. Auch das, was Peter Hartz als „Atmen" eines Unternehmens bezeichnet hat, hat soziale Regulative zur Voraussetzung. Eine Übertragung einer solchen Unternehmensstrategie auf die Gesamtgesellschaft ist also insofern problematisch, als dass sie die Übertragung der Strategie eines Teilsystems, die das Gesamtsystem zur Voraussetzung hat, auf das übergeordnete Gesamtsystem bedeutet. Das Problem besteht darin, dass eine Gesellschaft nicht auf eine ihr übergeordnete Struktur zurückgreifen kann, wie ein Unternehmen es macht, wenn es auf gesellschaftlich organisierte Sicherungssysteme zurückgreift. Die Gestaltung des einen Teilsystems hat somit zwangsläufig Konsequenzen für die anderen gesellschaftlichen Teilsysteme.

So hat der mit den Hartz-Reformen durchgesetzte Workfareansatz und der damit verbundene Wegfall jeglicher Zumutbarkeitsgrenzen bei der Aufnahme einer Beschäftigung nicht nur Auswirkungen auf das Regulierungsregime der „Nicht-Erwerbstätigkeit", sondern auch auf das Beschäftigungssystem: Von den Hartz-Reformen sind demnach nicht nur Erwerbslose betroffen – als unmittelbares Ziel der Angriffe auf soziale Rechte –, sondern auch die (noch oder wieder) Beschäftigten. So war ein zentrales Ergebnis einer jüngeren Betriebsbefragung durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dass „das Prinzip des Förderns und Forderns [...] nach Ansicht der Betriebe zumindest bei einem Teil der Bewerber zu Verhaltensänderungen geführt [hat]." In dem Kurzbericht ist zu den einzelnen Ergebnissen dieser Befragung zu lesen:

„Betriebe beobachteten seitdem [seit den Hartz-Reformen, Anm. der AutorInnen], dass sich Bewerber häufiger als früher auch um inadäquate Arbeitsplätze bemühen: Gemessen an den Anforderungen der Stelle waren sie öfter unter- oder überqualifiziert. [...] Etwa jeder fünfte Betrieb gab an, dass die Konzessionsbereit-

schaft arbeitsloser Bewerber in Hinblick auf die Lohnhöhe, die Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau der Stelle gestiegen war. Vor allem die Betriebe, die eine höhere Konzessionsbereitschaft beobachtet haben, konnten schwer besetzbare Stellen leichter besetzen. Sie haben auch häufiger neue Arbeitsplätze für gering entlohnte Tätigkeiten geschaffen. Jeder dritte Betrieb mit Neueinstellungen sieht einen Zusammenhang zwischen Änderungen im Bewerberverhalten und der Umsetzung der Hartz-IV-Reform." (Kettner/Rebien 2007, S. 1)

Die erzwungene Steigerung der „Konzessionsbereitschaft" durch die Hartz-Reformen greift in das Arbeitsmarktgeschehen also in der Form ein, dass die Unternehmen niedrigere Löhne durchsetzen können und dies auch tun. Unterstützt werden sie dabei nicht zuletzt von der staatlich geförderten Kombination von Grundsicherungsleistungen und niedrigen Erwerbseinkommen. So ist nach einem Bericht der Frankfurter Rundschau zwischen 2005 und 2007 die Zahl der sogenannten „Aufstocker" in Deutschland um mehr als ein Drittel auf 1,3 Millionen gestiegen. Demnach seien im September 2005, also vor Beginn der konjunkturellen Erholung am Arbeitsmarkt, 949.000 Erwerbstätige auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen gewesen. Bis Mai 2007 stieg ihre Zahl um 27 Prozent, bis August vergangenen Jahres um gut 33 Prozent. Dabei handelt es sich keineswegs nur um Mini-JoberInnen. Ihr Anteil an den AufstockerInnen habe sich auf die Hälfte reduziert, zeitgleich habe sich die Zahl derjenigen, die einer sozialversicherungspflichtigen oftmals vollzeitnahen Beschäftigung nachgehen und dennoch ALG-II-Leistungen zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes benötigen, stark erhöht (vgl. Sievers 2008).

Der aktuelle Rückgang der Arbeitslosenquoten und die Schaffung neuer Arbeitsplätze dürfte daher zu einem relevanten Teil auf der Verschlechterung von Arbeitsbedingungen beruhen bzw. auf staatlich forcierten Verdrängungsprozessen aus dem Transferleistungssystem.

Eine „atmende Gesellschaft" haben die so genannten Hartz-Reformen nicht geschaffen. Sie haben etwas anderes erzeugt: Eine dramatische Vertiefung der Spaltung zwischen Armen und Reichen in der Gesellschaft. Oder anders gesagt: Durch die so genannten Hartz-Reformen und die von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Agenda 2010 ist die bundesrepublikanische Gesellschaft noch ungleicher geworden, als sie vorher schon war.

Damit hat sich mehr als bestätigt, was die Autoren des im Herbst 2002 von Axel Gerntke, Jürgen Klute, Axel Troost und Achim Trube herausgegebenen Bandes „Hart(z) am Rande der Seriosität" prognostiziert haben. Und das ist keineswegs die Folge handwerklicher Fehler, wie gelegentlich unterstellt wird. Auch die heute von der SPD vorgetragene Deutung, die Arbeitslosigkeit sei 2002 so dramatisch geworden, dass – bildlich gesprochen – eine „Notoperation am offenen Herzen" unumgänglich gewesen sei, die heute nachjustiert werden, verfängt nicht. Das hat Max Straubinger (CDU/CSU) in der Bundestagsdebatte vom 15. November 2007 in seiner Antwort auf die Einbringung von Anträgen auf Erhöhung der Regelsätze durch Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke unverblümt ausgesprochen:

„Sozialpolitik [...] misst sich nicht an der höchsten Geldleistung, die in diesem Regelsatz zum Ausdruck gebracht wird, sondern Sozialpolitik misst sich im Besonderen daran, wie viele Chancen die Menschen haben, ihr Leben in Eigenverantwortung zu gestalten. Dafür tragen wir besonders Verantwortung. Daran arbeiten wir zuvörderst. Werte Damen und Herren, Linke wie auch Bündnis 90/Die Grünen fordern mit ihren Anträgen letztlich eine pauschale Erhöhung der Regelsätze bzw. der Regelleistungen im SGB II: [...]. Sie haben nicht kapiert, dass wir eine Reform durchgeführt haben, die darauf abzielt, dass die Empfänger von Transferleistungen mit ihrer finanziellen Unterstützung letztendlich eigenverantwortlich umzugehen haben. [...] Der Weg führt weg von Einzelleistungen und Einzeltatbeständen und hin zum selbstverantwortlichen Umgang mit dem erhaltenen Geld." (Straubinger 2007)

Unter der Rubrik „Eigenverantwortung stärken" wird als Ziel der Reformen also nicht der Abbau von Arbeitslosigkeit oder wenigstens die Schaffung „moderner Dienstleistungen" für Arbeitslose benannt, sondern die individuelle Verhaltensänderung der Transferleistungsempfänger und deren Anpassung an die Gegebenheiten. Straubinger gibt zwar zu, dass „mit den nach diesem Regelsatz gezahlten finanziellen Mitteln kein üppiges Leben geführt werden kann". Gerechtigkeitsprobleme sieht er hingegen nicht, vielmehr sei unter Gerechtigkeitsaspekten geboten, die Regelsätze möglichst gering zu halten.

„Die Höhe des letztendlich beschlossenen Regelsatzes ist nur 20 Prozent niedriger als die unteren 20 Prozent der Einkommen in Deutschland. Dieser Abstand ist meines Erachtens notwendig und sachgerecht. [...] Es geht hier auch um das Lohnabstandsgebot. Der, der tagtäglich in der Früh aufsteht und hart arbeitet, muss zum Schluss mehr haben als jemand, der von Sozialleistungen lebt." (ebd.)

Schließlich verweist er auf die dem Prinzip der Eigenverantwortungslogik zwingend innewohnende Gleichheit aller. Frei nach dem Ausspruch von Anatole France – „Das Gesetz in seiner majestätischen Gleichheit verbietet es den Reichen wie den Armen, auf den Straßen zu betteln, unter den Brücken zu schlafen und Brot zu stehlen" (France 1925) – stellt er fest: „Jeder – ob ein Geringverdiener, ein Höchstverdiener oder ein ALG-II-Empfänger – muss sein persönliches Ausgabeverhalten nach dem ausrichten, was er zur Verfügung hat. Ich bin überzeugt, dass das möglich ist." (ebd.)

Die so genannten Hartz-Reformen und die Agenda 2010 – die ja von Anfang an von CDU und FDP mitgetragen worden sind – sind vielmehr als eine gezielt auf den Weg gebrachtes neoliberales Projekt zu interpretieren, wie das obige Zitat von Max Straubinger belegt. Kern des neoliberalen Projektes ist eine in arm und reich gesplittete Gesellschaft. Friedrich August von Hayek, einer der frühen und prominentesten Theoretiker des Neoliberalismus, sieht in dieser Spaltung den Motor des Fortschritts.

„Das meiste, wonach wir streben, sind Dinge, die wir wollen, weil andere sie schon haben. Doch während sich eine fortschreitende Gesellschaft auf diesen Prozess des Lernens und des Nachahmens stützt, behandelt sie die Wünsche, die sie weckt, nur als Ansporn zu weiteren Bemühungen. Sie sichert die Ergebnisse nicht jedem zu. Sie kümmert sich nicht um die Pein unerfüllter Wünsche, die durch das

> Beispiel anderer geweckt werden. Sie erscheint grausam, weil sie in demselben Maß wie ihre Gaben an einige die Wünsche aller vermehrt. Aber so lange sie [die Gesellschaft; Anm. d. A.] sich im Fortschritt befindet, müssen einige führen und die Übrigen nachfolgen. [...] Es ist jedoch schwer einzusehen, in welchem Sinn es je berechtigt sein könnte, zu sagen, daß irgend jemand den anderen zu weit voraus ist oder daß es für die Gesellschaft nachteilig ist, wenn der Fortschritt einiger den anderer stark überholt. (Hayek 1991, S. 56f)

Wie weit dieses neoliberale Denkmuster „Fortschritt durch Ungleichheit" eines von Hayek in die Gesellschaft – und eben auch in die sozialdemokratische Führungsspitze – eingedrungen ist, belegt ein Zitat des Bundesfinanzministers Peer Steinbrück:

> „Wir alle wissen, unsere auf Wettbewerb beruhende Wirtschaftsordnung führt zu Ungleichheiten. Das ist prinzipiell in Ordnung, solange diese Ungleichheiten auf Leistung beruhen und alle eine echte Chance bekommen. Bleiben [...] die Differenzen zu gering, verzichten wir auf Wachstum." (Steinbrück; zit. n. Redaktion Sozialismus 2008, S. 4)

Ebenso wie von Hayek das Prinzip der Gleichheit aller Menschen ablehnt, weist er auch das der sozialen Gerechtigkeit zurück; allein der Ausdruck „soziale Gerechtigkeit" sei so unsinnig wie der Ausdruck „moralischer Stein". Zur Begründung heißt es:

> „Was heißt denn hier Gerechtigkeit? Wer ist denn da gerecht oder ungerecht? Die Natur? Oder Gott? Jedenfalls nicht Menschen, da die Verteilung, die aus dem Marktprozeß hervorgeht, nicht das beabsichtigte Ergebnis menschlichen Handelns ist. Daher ist der Begriff der sozialen Gerechtigkeit in einer marktwirtschaftlichen Ordnung [...] völlig sinnlos." (Hayek 1981, S. 82)

So verwundert es nicht, dass im Zuge der Agenda 2010 und der so genannten Hartz-Reformen von deren Wortführern der Gerechtigkeitsbegriff eine gravierende Bedeutungsveränderung erfahren hat. Wolfgang Clement führt dazu aus:

> „Verordnete Gleichheit – das lehrt die Geschichte – ist der Tod von Gerechtigkeit und Freiheit. Moderne soziale Marktwirtschaften hingegen können die Chancen auf Gleichheit erhöhen, ohne jedoch Gleichheit im Ergebnis zu sichern oder zu versprechen." (Clement 2000)

Katrin Göring-Eckart von den Grünen/Bündnis 90 bewegt sich in großer ideologischer Nähe zu Clement: „Es geht nicht mehr wie in den letzten Jahren, dass der Staat versucht Gleichheit herzustellen. Er muss Gerechtigkeit ermöglichen." (zit. n. Belitz 2003, S. 4). Beide Positionen, die gänzlich auf der Linie des Schröder-Blair-Papiers von 1999 liegen (vgl. Klute 1999), reißen soziale Gerechtigkeit und Gleichheit auseinander. Soziale Gerechtigkeit und Gleichheit bedingen jedoch einander. Nur in einer Gesellschaft, die auf dem Prinzip der Gleichheit aller Menschen basiert, kann soziale Gerechtigkeit realisiert werden. Denn Gleichheit bedeutet Gleichberechtigung und Gleichwertigkeit aller in einer Gesellschaft lebenden Menschen. Wer dieses Prinzip in Frage stellt, schafft damit die ideologischen Voraussetzung für eine materielle Ungleichheit, die unweigerlich ungerechte gesellschaftliche Machtverhältnisse nach sich zieht. Ohne soziale Gerechtigkeit und Gleichheit bleibt politische Freiheit eine Farce. Denn politische Freiheit ist ohne

materielle Grundlage nicht realisiert. Wer also soziale Gerechtigkeit und Gleichheit auseinander reißt, der gibt zwangsläufig neben diesen beiden Prinzipien auch das der politischen Freiheit auf. Und damit gibt er die Grundprinzipien auf, auf denen humane und demokratische Gesellschaften fußen.

Die hier skizzierten neoliberalen Umdeutungen des Verständnisses von Gerechtigkeit, Verantwortung und Gesellschaft haben auf der praktischen Ebene dramatische Folgen nach sich gezogen, die sowohl diejenigen zu spüren bekommen, die aus dem gesellschaftlichen Arbeitsprozess ausgeschlossen worden sind, als auch diejenigen, die unter verschärften Bedingungen am Arbeitsprozess beteiligt sind. Das zynische daran ist, dass von Hayek um die Leiden weiß, die unweigerlich aus dieser Umdeutung des Begriffs sozialer Gerechtigkeit für einen beträchtlichen Teil der Gesellschaft resultieren. Doch das ist für ihn lediglich der Preis, der dem Fortschritt geschuldet ist: „Die Änderungen, in die sich solche Menschen fügen müssen, gehören zu den Kosten des Fortschritts." (Hayek 1991, S. 61)

2 Zielsetzung des Sammelbands

Zielsetzung des Sammelbandes ist es, nach einem halben Jahrzehnt der Planung und Umsetzung der sog. Hartz-Reformen eine Bilanz über die Kosten dieses „Fortschritts" zu ziehen. Ausgehend von den Analysen vor bzw. zu Beginn der Umsetzung der Hartz-Reformen sollen die in diesem Band versammelten Beiträge die politisch-normativen Grundlagen sowie die Folgen des Abbaus sozialstaatlicher Garantien, wie er insbesondere mit Hartz IV vollzogen wurde, beleuchten. Der Fokus dieser Bilanz reicht über die direkten materiellen und arbeitsmarktlichen Konsequenzen hinaus. Er umfasst ebenso Bereiche gesellschaftlichen Lebens, die unter dem Aspekt der „Aktivierung" eine immer stärkere Indienstnahme seitens der Arbeitsmarktpolitik erfahren.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Band auch solche Aspekte und Wirkungsbereiche einer kritischen Betrachtung und Analyse unterzogen, die in der mittlerweile verbreiteten Kritik an den Hartz-Gesetzen bislang kaum Erwähnung fanden, wie z.B. die geschlechterpolitischen Implikationen sowie die Auswirkungen der Hartz-Gesetze auf die Arbeit und die Rolle des gemeinnützigen Sektors oder auf die Wohnungspolitik.

Die Bilanz fällt dabei notwendigerweise unvollständig aus. Zum einen ist es kaum möglich, innerhalb eines solchen Sammelbandes sämtliche Bereiche, die von einem Abbau sozialer Rechte und Leistungen diesen Ausmaßes – direkt oder auch indirekt – betroffen sind, in den Blick zu nehmen. Zum anderen scheinen permanente Veränderung, Verunsicherung und erzwungenen Anpassungsleistungen an die neuen Rahmenbedingungen, die nicht ausschließlich handwerklichen Umsetzungsfehlern geschuldet sind, zu den Prinzipien dieser Reformen zu gehören – Viele Regelungen und Steuerungsmechanismen haben daher oftmals eine begrenzte Halbwertszeit.

Der Sammelband vereint sowohl Beiträge, die sich schwerpunktmäßig mit den praktischen/konkreten Auswirkungen der Hartz-Reformen befassen, als auch solche, die die grundsätzlichen politischen und ideologischen Zielsetzungen und Implikationen dieser Reformen analysieren. Die vorliegende Bilanz sollte aber darüber hinaus auch als Ausgangspunkt dienen, neben der Bestandsaufnahme und Analyse im Sinne einer Rückschau eine möglichst kontroverse Diskussion möglicher Alternativen für die Zukunft anzuregen. Denn die mit den Hartz-Reformen vor allem gegen ArbeitnehmerInnen und unterstützungsbedürftige Menschen gerichteten gesellschaftlichen Weichenstellungen sind Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse, Entscheidungen und Machtverhältnisse und keine zwangsläufige Folge unabänderlicher quasi-natürlicher Rahmenbedingungen (z.B. der sog. Globalisierung oder der demografischen Veränderungen). Im letzten Teil des Buches wird daher in verschiedenen Beiträgen auf Chancen und Grenzen möglicher sozial- und arbeitmarktpolitischer Alternativen eingegangen.

3 Aufbau des Buches

Der Band beinhaltet zwei Teile: Im ersten Teil geht es um eine Bestandsaufnahme und Analyse, im zweiten werden mögliche alternative Ansätze vorgestellt

3.1 Bestandsaufnahme und Analyse

Einige Beiträge dieses Teils des Sammelbandes befassen sich mit den konkreten Auswirkungen der Hartz-Reformen, v.a. der Einführung des SGB II.

Gerhard Bäcker gibt einen Überblick über die wesentlichen Veränderungen des SGB II gegenüber der ehemaligen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe, insbesondere die verschärften Regelungen zur Bedarfsprüfung und zur Zumutbarkeit von Jobangeboten. Die Höhe und Ausgestaltung der Leistungsgewährung werden dargestellt, ebenso die Entwicklung ihrer Inanspruchnahme. Besondere Erwähnung finden der Kinderzuschlag und die starke Inanspruchnahme der Aufstockungs- und faktischen Kombilohnfunktion des ALG II für geringverdienende Erwerbstätige.

Andrej Holm befasst sich mit den wohnungspolitischen Auswirkungen der Hartz-IV-Gesetzgebung. Er stellt bundesweit vorliegende Forschungsergebnisse zu dem lokal sehr unterschiedlichen Umgang mit der Ausgestaltung der Kosten der Unterkunft und den Kostensenkungsaufforderungen durch die Kommunen vor.
Die Richtlinien der Kostenübernahme von Wohnungen für transferabhängige Haushalte werden dabei als Teil einer Trendwende der Wohnungspolitik vom „Massenmodell“ zum „Residualmodell“ interpretiert. In einem zweiten Schritt wird gezeigt, dass mit den Neuregelungen sozialräumliche Polarisierungen festgeschrieben werden. Insbesondere in Ostberlin konzentrieren sich die für Hartz-IV-Betroffene zugänglichen Wohnungen auf innerstädtische Substandardwohnungen

und Großsiedlungen am Stadtrand. Hartz IV ist so auch ein Motor für eine räumliche Restrukturierung der Stadt und die Ausgrenzung der „Überflüssigen"

Karsten Schuldt stellt die Entwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Gesetzen dar. Im Zuge des Aktivierungsparadigmas sind arbeitsmarktliche Förderangebote und Mittelvolumina quantitativ und qualitativ stark eingeschränkt wurden, so vor allem im Bereich der Weiterbildung und der öffentlich geförderten Beschäftigung, wo eine nahezu vollständige Ablösung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsangebote durch Ein-Euro-Jobs stattgefunden hat. Am Ende seines Beitrages beleuchtet der Autor die „neu" geschaffenen Förderinstrumente im Bereich der sozialversicherungspflichtigen öffentlich geförderten Beschäftigung und hinterfragt angesichts der mangelnden Finanzierung der lokalen Umsetzung deren Reichweite.

Brigitte Sellach stellt die Ergebnisse eines Monitorings zu den Wirkungen des SGB II auf Frauenhäuser und gewaltbetroffene Frauen vor. Als problematisch erwiesen sich u.a. die Kostenübernahme für einen Frauenhausaufenthalt durch die Sozialbehörden, da diese nur nach beantragter, geprüfter und bewilligter Grundsicherungsgewährung erfolgt. So entstehen oftmals Finanzierungslücken, z.B. bei Frauen ohne Anspruch auf SGB-II-Leistungen bzw. durch das lange Antrags- und Prüfverfahren. Weitere strukturell und umsetzungsbedingte Schwierigkeiten des SGB II, v.a. im Bereich der Existenzsicherung, werden aufgeführt. Es wird deutlich, dass es bei entsprechendem politischen Willen der lokal Verantwortlichen auch Beispiele guter Praxis gibt, die Probleme im Sinne der Frauen zu bearbeiten.

Auch *Sandra Kotlenga* setzt sich mit der Rolle gemeinnütziger Organisationen auseinander. Der Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik habe die vorher kreativ genutzten Möglichkeiten struktur- und beschäftigungswirksamer Impulse durch öffentlich geförderte Beschäftigung v.a. für kleinere Einrichtungen deutlich eingeschränkt. Gemeinnützige Einrichtungen im Bereich der Arbeitsmarktdienstleistungen aber auch der „flankierenden sozialen Leistungen" werden reduziert auf ihre Funktion als konkurrierende Dienstleister und nehmen kaum mehr Einfluss auf die politische Gestaltung lokaler Arbeitsmarktpolitik. Durch ihre Einbindung in die Umsetzung einer zunehmend repressiven Arbeitsmarktpolitik geraten sie häufig in Widerspruch zu ihrer sozialanwaltschaftlichen Funktion.

Der Sammelbandteil „Bestandsaufnahme und Analyse" beinhaltet weiterhin Artikel, die sich mit den Hartz-Reformen als Ganzes beschäftigen und den Abbau bzw. die gesellschaftliche Delegitimierung sozialer Rechte und Leistungen in den Zusammenhang einer neoliberalen und auch patriarchalen Aus- und Zurichtung von Gesellschaft und Ökonomie stellen.

Christoph Butterwegge nimmt die Namensvetternschaft von Peter Hartz und dem für den sozialpolitischen Krisendiskurs der Weimarer Republik stichwortgebenden Politiker Gustav Hartz zum Anlass, historische Parallelen der aktuellen Reformpolitik gegen den Sozialstaat aufzuzeigen. Verblüffend austauschbar erscheinen sowohl die Argumente gegen sozialstaatliche Schutzregelungen mit ihrem Verweis auf eine höhere Motivation, Leistungsbereitschaft und Eigenverantwortung der ab-

hängig Beschäftigten als auch die konkrete Ausgestaltung des Arbeitslosen- und Fürsorgerechtes rechts mit ihrem Bezug auf erzwungene Arbeitseinsätze als Gegenleistung für die Existenzsicherung. Vor diesem Hintergrund analysiert der Autor Begründungszusammenhänge, Ausgestaltung und Folgen der Hartz-Reformen in Hinblick auf Verarmungstendenzen.

Sabine Berghahn zeigt auf, dass das Aktivierungsparadigma des SGB II zwar auf die Erwerbsarbeitverpflichtung auch von Frauen abzielt, aber dennoch das männliche Ernährermodell implizit und explizit eine Renaissance erfährt: Zum einen verloren durch Ausweitung des Geltungsbereiches der „Bedarfsgemeinschaft" als Prüfeinheit für Bedürftigkeit viele ehemalige Arbeitslosenhilfebezieherinnen eigenständige Ansprüche auf Transferleistungen. Zum anderen wurde die „Bedarfsgemeinschaft" als Bezugsgröße für Art und Umfang sozialstaatlicher Transferleistungen auf verschiedene Beziehungskonstellationen ausgedehnt. Grundsätzlich, so die Autorin, lassen sich aus geschlechteregalitärer Perspektive Einstandspflichten in Hinblick auf soziale Sicherung nicht begründen. Erforderlich seien vielmehr individuelle und einklagbare Rechte auf soziale Sicherung und existenzsichernde Erwerbsteilhabe.

Auch *Jürgen Klute* analysiert die Hartz-Reformen als Ausdruck eines grundlegenden Paradigmenwechsels im Sozialstaatsverständnis. Er skizziert zunächst die Utopien zur Zukunft der Arbeit aus den frühen 1980er Jahren, die in dem Rückgang des Erwerbsarbeitsvolumens eine Chance zur Entwicklung einer humaneren Gesellschaft gesehen haben. Statt zu einer Realisierung dieser Chancen ist es jedoch seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zu einer einseitigen Aneignung der Produktivitätsgewinne durch die gesellschaftlichen „Eliten" gekommen. Damit verbunden war eine Relativierung des Sozialstaatsgebots. Unter Bezug auf die ursprünglichen Ziele der Arbeitslosenversicherung von 1927 wird herausgearbeitet, welche Rolle die Hartz-Reformen in diesem Prozess spielen.

3.2 Perspektiven

In dem Sammelbandteil „Perspektiven" werden alternative sozialstaatliche, wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Konzepte sowie konkrete Ansätze ihrer Umsetzung vorgestellt.

Einen spezifischen Schwerpunkt bildet die Auseinandersetzung mit dem Konzept des (bedingungslosen) Grundeinkommens; hier kommen BefürworterInnen und KritikerInnen zu Wort. Die Pro- und Contrabeiträge sind allerdings nicht als eine direkte Kontroverse aufzufassen, da sie sich auf unterschiedliche Konzepte des Grundeinkommens beziehen.

Katja Kipping argumentiert für das Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens. Zentrale Ansatzpunkte dabei sind – neben den arbeitmarktpolitischen und wirtschaftlichen Argumenten für ein solches Grundeinkommen – das aus humanistischer Sicht bedingungslose Recht auf Leben in Würde und gesellschaftlicher Teilhabe sowie das Ziel, die Erpressbarkeit von ArbeitnehmerInnen z.B.

durch die verschärften Zumutbarkeitsregeln bei der Leistungsgewährung, zu überwinden. Durch ein Grundeinkommen oberhalb der Armutsrisikoschwelle und eine selbstbestimmte Lebensweise könnten Arbeitsbedingungen verbessert, innovative Potentiale freigesetzt und zivilgesellschaftliche Teilhabe gefördert werden.

Gisela Notz analysiert die Grundzüge verschiedener Grundeinkommensmodelle aus geschlechterpolitischer Perspektive. In der Annahme vieler GrundeinkommensbefürworterInnen vom „Ende der Arbeit" bleibe die nach wie vor erforderliche und meist von Frauen geleistete unbezahlte Haus-, Sorge und Pflegearbeit unberücksichtigt. Ausgehend davon sieht sie die Gefahr, dass ein Grundeinkommen die geschlechterhierarchische Arbeitsteilung eher verfestigt, zumal wenn die Forderung nach existenzsichernder Erwerbsarbeit für alle mit dem Argument der Abkehr von der Erwerbsarbeitsfixierung fallengelassen würde. Als isoliertes Modell laufe ein Grundeinkommen Gefahr, die Zwänge der kapitalistischen geschlechterhierarchischen Wirtschaftsweise zu verfestigen.

Daniel Kreutz analysiert konzeptionelle Schnittstellen eines linken Konzeptes für ein „bedingungsloses Grundeinkommens" mit wirtschaftsliberalen Ansätzen. So sei – ausgehend von der These vom Ende der Vollbeschäftigung – ein Grundeinkommenskonzept unvereinbar mit den zentralen ArbeitnehmerInnen-Forderungen nach einem Mindestlohn oder Arbeitszeitverkürzung. Je nach Ausgestaltung würde ein solches Grundeinkommen eher die Funktion eines staatlich geförderten Kombilohns erfüllen. Eine neoliberale Vereinnahmung diese Konzeptes werde aber auch dadurch verstärkt, dass sich viele GrundeinkommensbefürworterInnen zu konkreten Ausgestaltungsfragen, z.B. die der Leistungshöhe, kaum äußerten.

Drei AutorInnen befassen sich mit Ansätzen der Gestaltung von Ökonomie und sozialer Sicherheit jenseits der Forderung einer Rückkehr zum bisherigen Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell auf Basis abhängiger Erwerbsarbeit. Die Beiträge befassen sich zum einen mit Möglichkeiten der Überwindung der Erwerbszentrierung sozialer Sicherung und beleuchten zum anderen das emanzipatorische Potential aber auch die Grenzen von – oftmals aus der Not entwickelten – Formen kollektiv-solidarischer selbstorganisierter Ökonomie.

Matthias Möhring-Hesse entwickelt sein Modell eines demokratischen Sozialstaates aus der Kritik an der Erwerbsarbeitszentrierung des bisherigen Sozialstaates, der bislang vor allem den „Erwerbsarbeitszwang zivilisiert" habe. Nach dem Prinzip einer Bürgerversicherung sollten allen BürgerInnen unabhängig von ihrem Arbeitsmarktstatus gleiche soziale Rechte gewährt werden, um die Gerechtigkeitsdefizite, das Leistungsversagen und die Finanzierungsprobleme des alten Sozialstaatsmodells zu überwinden. Ein solcher alle einschließender Sozialstaat, deren Leistungsumfang sich nach dem Erfordernis der Herstellung vergleichbarer Lebenslagen für alle bemisst, sei die Bedingung für die Verwirklichung von Demokratie und gesellschaftlicher Solidarität.

Elisabeth Voss setzt sich vor dem Hintergrund des neoliberalen Umbaus von Gesellschaft und Wirtschaft mit Genossenschaften als Organisationsformen einer

solidarischen und bedarfsorientierten Ökonomie auseinander und stellt die Grundprinzipien einer alternativen Ökonomie dar – gemeinschaftliches Eigentum und Verzicht auf Privatgewinn, lokale Ökonomie und Nachhaltigkeit. Die Autorin befasst sich vor dem Hintergrund konkreter Praxisbeispiele mit der Frage, inwieweit Genossenschaften über die wirtschaftlichen Selbsthilfe innerhalb von Nischen hinaus eine gesellschaftliche Breitenwirkung haben können. Sie benennt die förderliche Rahmenbedingungen, unter denen Genossenschaften Ansatzpunkte zur Überwindung neoliberaler Wirtschaftsweise und kapitalistischer Verwertungslogik liefern anstatt für die Linderung daraus entstehender sozialer Verwerfungen instrumentalisiert zu werden.

Auch *Niklas Forreiter* befasst sich mit den Möglichkeiten sozialer Sicherung und Ökonomie jenseits von Erwerbsarbeit und beleuchtet sie unter dem Aspekt von Autonomiepotentialen. Er stellt Ansätze vor, die gegenüber dem „alten" Modell einen Zugewinn an selbstbestimmter Lebensweise bieten könnten. Der Autor nimmt als Beispiele Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften, soziale Netze, NutzerInnengemeinschaften, Tauschbörsen und Umsonstökonomie in den Blick und zeigt dabei auf, dass deren Nutzung bislang an bestimmte persönliche Voraussetzungen und Ressourcen geknüpft ist. Eine Ausweitung solcher Ansätze benötigt vom Staat einzufordernde materielle Rahmenbedingungen.

Alternativen zum Sozialabbau, die über die Abwehr von Angriffen gegen (noch) bestehende Rechte auf soziale Sicherung bzw. die Rückkehr zum Status-quo-ante hinausgehen, müssen sowohl im utopischen Vorgriff auf eine bessere Zukunft als auch im Hinblick auf die aktuellen konkreten politischen Rahmenbedingungen weiterentwickelt werden. Dass sie nicht „eins zu eins – vom Modell zum Praxiskonzept" – umsetzbar sind und zudem nicht vor neoliberalen Vereinnahmungen gefeit sind, sollte uns darin bestärken, weiter um sie zu streiten.

Göttingen und Herne im März 2008
Sandra Kotlenga/Jürgen Klute

Literatur

Belitz, Wolfgang (2003): Von der Rolle. In: AMOS – Kritische Blätter aus dem Ruhrgebiet, Nr. 1

Clement, Wolfgang (2000): „Durch innovative Politik zu gerechter Teilhabe". Vortrag auf dem „Forum Grundwerte: Gerechtigkeit" der SPD in Berlin am 26. April 2000

France, Anatole (1925): Die rote Lilie, München

Gerntke, Axel/Klute, Jürgen/Troost, Axel/Trube, Achim (2002): „Hart(z) am Rande der Seriosität", Münster

Heinze, Rolf/Streeck, Wolfgang (1999): An Arbeit fehlt es nicht. In: Der Spiegel, Nr. 19 vom 10.5.1999, S. 38ff.

Hayek, Friedrich August von (1981): Wohlfahrtsstaat - Ein Interview mit dem Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek (1899-1992) aus dem Jahr 1981. Wiederabgedruckt in: Die Wirtschaftswoche Nr. 3 vom 25.1.1996, S. 82

Hayek, Friedrich August von (1991): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen

Kettner, Anja/Rebien, Martina (2007): Hartz IV-Reform. Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht vom 1.10.2007, Nürnberg

Klute, Jürgen (1999): Pragmatismus als Ideologie – Anmerkungen zum Schröder-Blair-Papier. In: Die Zeit, Nr. 39, 23.9.1999

Redaktion Sozialismus (2008): Neue Programmatik oder Globalisierungsideologie. Die Zerrissenheit der SPD. In: Sozialismus 4/2008, S. 2–5

Rügemer, Werner (2006): Privatisierung in Deutschland, Münster

Sievers, Markus (2008): Kollege Aufstocker. In: Frankfurter Rundschau vom 5.1.2008, S. 15

Straubinger, Max (2007): Rede im Deutschen Bundestag zum Tagesordnungspunkt 8, 16. Wahlperiode, 126. Sitzung, 15.11.2007. In: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/126, Stenografischer Bericht der 126. Sitzung, S. 13162-64. Verfügbar unter http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16126.pdf <17.2.08>

Teil I:

Bestandsaufnahme und Analysen

SGB II: Grundlagen und Bestandsaufnahme

Gerhard Bäcker

1 Ausgangslage: Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Seit 2005 haben alle *bedürftigen* Erwerbsfähigen und ihre Angehörigen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). Die Leistungssysteme Arbeitslosenhilfe (nach dem SGB III) und Sozialhilfe wurden damit zusammengeführt. Das heißt, dass die Leistung Arbeitslosenhilfe aufgegeben wurde und die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) nur noch für den kleinen Kreis von Kindern und Erwachsenen unter 65 Jahren gilt, die zeitweise voll erwerbsgemindert sind. Die große Gruppe der erwerbsfähigen, aber – vor allem wegen Arbeitslosigkeit – nicht erwerbstätigen Empfänger von Sozialhilfe wird hingegen auf das SGB II verwiesen.

Die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe war eine speziell auf Langzeitarbeitslose zugeschnittene Leistung, die im Anschluss an den beitragsfinanzierten Versicherungsanspruch auf Arbeitslosengeld bezogen werden konnte. Bis Ende 1999 gab es darüber hinaus auch einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe ohne vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld (die sog. originäre Arbeitslosenhilfe). Vorausgesetzt wurde eine Beschäftigung von 150 Kalendertagen.

Im Jahresdurchschnitt 2004 wurden rund 2,2 Millionen Arbeitslosenhilfebezieher und 1,8 Millionen Arbeitslosengeldbezieher gezählt. In den zurückliegenden Jahren ist im Zuge der wachsenden Arbeitslosigkeit allgemein und der Langzeitar-

beitslosigkeit im Besonderen die Empfängerzahl von Arbeitslosenhilfe stark angestiegen, seit 1990 hat sie sich nahezu vervierfacht.

Die Arbeitslosenhilfe nahm eine Zwischenstellung zwischen einer Versicherungs- und Fürsorgeleistung ein: Sie knüpfte an einen ausgelaufenen Anspruch auf Arbeitslosengeld an, war im Unterschied zur befristeten Versicherungsleistung Arbeitslosengeld zeitlich unbefristet, aber bedürftigkeitsgeprüft. Und im Unterschied zur Sozialhilfe wurde die Leistungshöhe nicht auf den Bedarf des Haushalts bezogen, sondern als Individualleistung auf das zuletzt erzielte Nettoarbeitsentgelt (mit Ersatzraten von 53 Prozent ohne Kinder bzw. 57 Prozent mit Kindern). Diese Zwischenstellung kam auch darin zum Ausdruck, dass die Bedürftigkeitsprüfung (Anrechnung von Einkommen und Vermögen) und die Zumutbarkeitsanforderungen weniger streng waren als bei der Sozialhilfe.

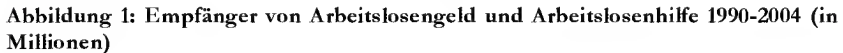
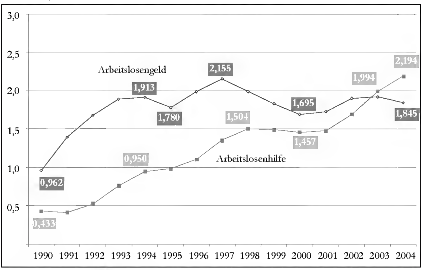


Abbildung 1: Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe 1990-2004 (in Millionen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde auf die wachsenden Probleme des Nebeneinanders zweier Leistungssysteme reagiert, die sich an einen vergleichbaren Personenkreis richteten:

- Die Zweigleisigkeit bei der Absicherung von Langzeitarbeitslosen führte zu einer Dopplung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik; parallel zu den Instrumenten der Arbeitsförderung nach dem SGB III sind auf der Grundlage des Sozialhilfegesetzes Maßnahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik entwickelt worden. Die Folge waren Doppelarbeit und Doppel-

bürokratie in den Arbeits- und Sozialverwaltungen, ungeklärte Zuständigkeiten, unzureichende arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzungen bei der Vermittlung und Förderung von Langzeitarbeitslosen sowie wechselseitige Kostenverschiebungen (*Verschiebebahnhöfe*) zwischen Bund (Arbeitslosenhilfe) und Kommunen (Sozialhilfe).

- Da die Arbeitslosenhilfe nicht bedarfsorientiert ausgerichtet war, musste ein Teil der Empfänger ergänzend Sozialhilfe beziehen. Die Betroffenen wurden mit zwei Leistungsgesetzen und zwei Verwaltungen konfrontiert. Infolge dieser administrativen Strukturen aber auch als Ergebnis von Informationsmängeln und Stigmatisierungsängsten kam es dazu, dass viele Arbeitslosenhilfeempfänger von ihrem Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe keinen Gebrauch machten (Dunkelziffer der Armut).
- Die kommunale Finanzierung der wachsenden Ausgaben für die Sozialhilfe überforderte die Städte und Gemeinden und verstärkte regionale Ungleichgewichte. Gerade in den Städten und Regionen, wo die ökonomische Lage schlecht, die Arbeitslosigkeit hoch und die finanzielle Lage in den kommunalen Haushalten prekär war, mussten wachsende Ausgaben für die Sozialhilfe geleistet werden. Die Sozialhilfeträger wurden zum Lückenbüßer für die unzureichende soziale Absicherung einer wachsenden Zahl von Arbeitslosen.

Drei Jahre nach der Reform stellt sich die Frage, ob diese Probleme durch die Neuregelung gelöst worden sind. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Zum Einen wäre zu prüfen, ob durch die Zusammenführung der zwei Leistungssysteme, die Entwicklung neuer institutionell-administrativer Strukturen und durch Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Leistungen und Prioritäten tatsächlich bessere Möglichkeiten für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt geschaffen worden sind. Zum Anderen – und hier liegt der Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen – bleibt offen, ob die leistungsrechtlichen Ziele der Reform erfüllt worden sind. Diese Ziele – nimmt man die offiziellen Begründungen der damaligen rot-grünen Bundesregierung als Maßstab – waren (und sind) allerdings widersprüchlich: Es sollte nicht nur darum gehen, Armut zu vermeiden, den Leistungsbezug zu vereinfachen und zu entstigmatisieren, die Autonomie der Leistungsempfänger zu erhöhen und damit die Dunkelziffer der Nicht-Inanspruchnahme zu senken. Zugleich sollten Leistungsniveau und Leistungsbedingungen einen hohen Anreiz zur Aufnahme von (auch niedrig entlohnter) Arbeit geben. Diese Arbeitsanreizfunktion des neuen Leistungssystems im Sinne des anglo-amerikanischen Workfare-Ansatzes – vorrangig ist die Aufnahme von Arbeit statt der Zahlung von Sozialleistungen – kommt auch darin zum Ausdruck, dass weitgehend parallel zur Einführung des SGB II die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose drastisch gekürzt worden ist.

2 Grundlagen des SGB II

2.1 Anspruchsberechtigter Personenkreis

Anspruchsberechtigt sind erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 15 und 65 Jahren sowie die Angehörigen, die mit ihnen in einem Haushalt (Bedarfsgemeinschaft) leben. *Erwerbsfähig* ist, „wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein". Bezug genommen wird hier auf den rentenrechtlichen Begriff der vollen Erwerbsminderung (§ 43 SGB VI). Es ist also jede Person erwerbsfähig, deren volle Erwerbsminderung nicht festgestellt ist. Daraus folgt, dass Erwerbsfähige dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung stehen müssen. Es reicht aus, wenn sie nicht voll erwerbsgemindert sind. Es ist auch unerheblich, ob eine Erwerbstätigkeit vorübergehend unzumutbar ist, z.B. wegen der Erziehung eines Kindes oder einer Krankheit. Auszubildende, deren Ausbildung durch das BAföG oder die Berufsausbildungsbeihilfe dem Grunde nach förderungsfähig ist, gelten nicht als erwerbsfähig.

Ansprüche auf Leistungen setzen zudem Hilfsbedürftigkeit voraus. Als *hilfsbedürftig* gilt, wer seinen Bedarf und den Bedarf seiner Angehörigen nicht aus eigenen Mitteln und Kräften decken kann, insbesondere durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit und aus Einkommen und Vermögen, und dabei auch von dritter Seite keine Hilfe erhält. Die Leistungen werden in Form von *Dienstleistungen* (Information und Beratung mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit), *Geldleistungen* (zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Eingliederung in Arbeit) und Sachleistungen erbracht.

2.2 Leistungen

Regelleistungen und Bedarfsniveau

Zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige die Leistung *Arbeitslosengeld II*. Anders als bei der vormaligen Arbeitslosenhilfe und den Regelungen des SGB III begrenzt sich der Empfängerkreis also nicht nur auf (registrierte) Arbeitslose, sondern eingeschlossen sind auch *Erwerbstätige* (Arbeitnehmer wie Selbstständige) sowie jene, die zwar erwerbsfähig sind, aber nur eingeschränkt verfügbar sind oder denen eine Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird. Dies bedeutet, dass bedürftige allein Erziehende, die bislang Sozialhilfe erhalten haben, nunmehr auf das Arbeitslosengeld II verwiesen werden.

Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die als Partner und/oder Kinder mit dem Erwerbsfähigen in einem Haushalt leben, erhalten *Sozialgeld*. Die Leistungshöhe von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld entspricht der Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt; die Regelleistung liegt für allein Stehende oder allein Erziehende bei

345 Euro. Dieser seit Oktober 2006 für die alten und neuen Bundesländer gleichermaßen geltende Bedarfssatz (zuvor lag das Leistungsniveau in den neuen Ländern bei nur 331 Euro) ist zum 1. Juli 2007 auf 347 Euro angehoben worden.

Die Regelleistungen für Bedarfsgemeinschaften richten sich nach dem Haushaltstyp: Partner erhalten jeweils 90 Prozent des vollen Leistungssatzes; für Kinder werden 60 Prozent (bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres) und 80 Prozent (ab dem 15. Lebensjahr) angesetzt.

Tabelle 1: Pauschalierte Regelleistungen bei Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (bis Juli 2007)

Allein Stehende(r) oder allein Erziehende(r) 100 %	Partner ab 18 Jahren jeweils 90 %	Kinder unter 14 Jahren 60 %	Kinder über 14 Jahre 80 %
345 €	311 €	207 €	276 €

Die Regelungen bei der Sozialhilfe sind auch maßgebend für die Gewährung von Mehrbedarfszuschlägen und einmaligen Bedarfen, für die Übernahme der Warmmiete, für die Gewährung von Darlehen für unabweisbare einmalige Bedarfe sowie für die darlehensweise Übernahme von Mietschulden. Der Gesamtbedarf des Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft errechnet sich aus der Summe der Regelleistungen zuzüglich der Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie möglicher Mehrbedarfe. In die Regelleistungen wurden auch die bisherigen einmaligen, jeweils gesondert zu beantragenden Leistungen eingerechnet.

Tabelle 2: Modellberechnung der monatlichen Bedarfsniveaus von ALGII/Sozialgeld nach Haushaltstypen 2007 (in Euro)

	Regelbedarf	Mehrbedarf	Brutto-Kaltmiete	Warmmiete	Gesamtbedarf
Alleinlebende/r	345		278	331	676
Ehepaar ohne Kinder	622		358	431	1.053
Ehepaar mit					
- 1 Kind[1)]	863		424	505	1.368
- 2 Kindern[1)]	1.104		480	561	1.665
- 3 Kindern[1)]	1.346		537	634	1.980
Alleinerziehende mit					
- 1 Kind, 6 Jahre	552	124	358	431	1.107
- 2 Kindern, 10 und 15 Jahre	828	124	424	505	1.457

Berechnung für die alten Bundesländer. Quelle: Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2006.

[1)] Berechnet mit dem Mittelwert der Alterszusammensetzung, das entspricht einem Regelsatzanteil/einer Äquivalenzquote je Kind von 70 Prozent.

Der Gesamtbedarf wird gemindert durch die *Zuzahlungen* bei der Inanspruchnahme von Leistungen des Gesundheitssystems (Praxisgebühr, Zuzahlungen bei Arznei- und Hilfsmitteln oder beim Krankenhausaufenthalt): Seit 2004 wird das Einkommen von kranken Sozialhilfeempfängern bis zu maximal zwei bzw. ein Prozent (bei chronisch Kranken) des Eckregelsatzes gemindert.

Die Anpassung der Regelleistungen folgt der Anpassung der Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt jeweils zum 1. Juli eines Jahres nach Maßgabe der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts; dieser orientiert sich (nach einem kaum noch durchschaubaren Berechnungsverfahren) nicht mehr an der Nettolohnentwicklung, sondern liegt deutlich darunter, um das Ziel eines abgesenkten Rentenniveaus zu erreichen. Betroffen von dieser neuen Rentenformel, die in den letzten Jahren das Absinken der Realrenten beschleunigt hat, sind damit nicht nur die Rentner, sondern auch die Empfänger von Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Sozialhilfe.

Erwerbsfähige Hilfebedürftige werden in der gesetzlichen Kranken-, Pflege und Rentenversicherung pflichtversichert. Die Kassen erhalten je Person einen pauschalen Monatsbeitrag von 125 Euro (Krankenversicherung) und 14,90 Euro (Pflegeversicherung). Bei der Rentenversicherung wird ein Minimalbeitrag gezahlt; dieser Beitrag führt nach einem Jahr Beitragszahlung zu einem Rentenanspruch von (2007) 2,18 Euro im Monat.

Einmalleistungen, Mehrbedarfszuschläge und Wohnungskosten

Pauschalierung statt Einmalleistungen

Bei den Regelleistungen handelt es sich um Pauschalsätze. Die für die vormalige Sozialhilfe typischen Einmalleistungen wurden abgeschafft, der Regelsatz wurde stattdessen pauschal um 18 Prozent erhöht. Diese Pauschalierung der Einmalleistungen bezieht sich auf die Beschaffung und Instandhaltung von Bekleidung, Hausrat, Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und höherem Anschaffungswert, die Kosten der Renovierung der Wohnung, des laufenden Schulbedarfes für die Kinder sowie der Bedarfe bei besonderen Anlässen (Weihnachtsbeihilfe, Taufe, Kommunion, Konfirmation, Heirat usw.).

Ziel der Pauschalierung der einmaligen Leistungen war zum einen die Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, der mit Einzelfallprüfungen verbunden ist. Zum anderen sollten auf der Basis eines längerfristig feststehenden und monatlich ausgezahlten Betrages die Spielräume für Hilfebedürftige erweitert werden. Ihnen wird ermöglicht und zugleich zugemutet, ihre Ausgabengestaltung eigenverantwortlich zu regeln, selbst über die Prioritäten der Geldverwendung zu entscheiden und für größere Anschaffungen Rücklagen zu bilden. Der mühsame und häufig entwürdigende Weg von Ämterbesuchen, Einzelbeantragung, Bewilligung und möglicherweise Widerspruch sollte entfallen.

Zu den gesondert zu beantragenden einmaligen Bedarfe zählen nunmehr nur noch Leistungen für

- Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,

- Erstausstattungen für Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- mehrtägige Klassenfahrten.

Fraglich ist jedoch, ob der Pauschalsatz für die bisherigen einmaligen Leistungen ausreichend hoch bemessen ist, um bei entstehendem Bedarf auch Anschaffungen zu tätigen. So bedarf es eines erheblichen Zeitvorlaufs bis eine Summe angespart ist, die ausreicht um beispielsweise eine defekte Waschmaschine zu ersetzen. Für den Fall, dass ein unabweisbar gebotener Bedarf auf keine andere Weise abgedeckt werden kann, so durch Rückgriff auf das Schonvermögen oder auf Gebrauchtwarenlager, können ergänzende Sozialhilfedarlehen beantragt werden. Die Rückzahlung erfolgt in Teilbeträgen von bis zu 5 Prozent des Eckregelsatzes. Um diesen Wert vermindert sich also die monatlich zur Verfügung stehende Summe.

Betrachtet man beispielsweise die Regelleistungen für Kinder (unter 14 Jahre/ ohne Warmmiete) und rechnet diese auf Tagessätze herunter, so müssen 6,90 Euro reichen, um damit auch Ausgaben für Schulbedarf (Schulbücher, Hefte, Tagesausflüge, Verpflegung) zu bestreiten.

Mehrbedarfszuschläge

Da bei einzelnen Gruppen von Personen, die sich in besonderen Lebenslagen befinden, der im Regelsatz pauschalierte Bedarf den besonderen Verhältnissen nicht gerecht wird, sind ergänzende Mehrbedarfszuschläge vorgesehen.

Mehrbedarfszuschläge in Höhe von 17 Prozent des monatlichen Regelsatzes gelten für

- Schwangere ab der 12. Woche;
- Allein Erziehende mit einem Kind unter sieben Jahren bzw. mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren erhalten einen Zuschlag von 36 Prozent des Eckregelsatzes; bei vier oder mehr Kindern 12 Prozent des Eckregelsatzes für jedes Kind, höchstens 60 Prozent des Eckregelsatzes.

Kosten der Unterkunft

Die Unterkunftskosten werden, da sie sehr unterschiedlich ausfallen, in ihrer tatsächlichen Höhe (Miete und Nebenkosten einschließlich Heizkosten) übernommen. Die Kosten müssen allerdings „angemessen" sein und dürfen das „vertretbare Maß", üblicherweise orientiert an den Mietobergrenzen nach dem Wohngeldgesetz, nicht überschreiten. „Unangemessen" hohe Kosten sind längstens für sechs Monate zu übernehmen, wenn durch Wohnungswechsel oder Untervermietung eine Senkung der Aufwendungen nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Den Sozialhilfeträgern ist es überdies möglich, Leistungen für eine Mietwohnung durch eine Pauschale abzugelten, wenn der örtliche Wohnungsmarkt angemessenen Wohnraum in Höhe der Pauschale bietet.

Befristeter Zuschlag, Kinderzuschlag

Um den Einkommensausfall beim Übergang von der lohnbezogenen Leistung Arbeitslosengeld auf die Grundsicherungsleistung Arbeitslosengeld II in einem begrenzten Maße abzufedern, wird Arbeitslosen ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag auf die Regelleistung gezahlt. Er beträgt zwei Drittel der Differenz zu dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeld und dem gezahlten Arbeitslosengeld II. Er wird nach einem Jahr halbiert. Der Zuschlag ist im ersten Jahr begrenzt auf 160 (allein stehend) bzw. 320 Euro (mit Partner) und 60 Euro je Kind; im zweiten Jahr halbieren sich auch diese Maximalbeträge.

Der Zuschlag steht nur jenen Arbeitslosen zu, die als bedürftig gelten und Arbeitslosengeld II beziehen. Arbeitslose, die keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld haben, weil die in der Regel auf zwölf Monate befristete Bezugsdauer überschritten ist, die aber mit ihrem (Haushalts-) Einkommen das sozial-kulturelle Existenzminimum erreichen, erhalten keinen Ausgleich für den Einkommensausfall.

Durch Zahlung eines *Kinderzuschlags*, der als einkommensabhängige Leistung der Grundsicherung vorgelagert ist und das einkommensunabhängige Kindergeld aufstockt, soll vermieden werden, dass Bedarfsgemeinschaften allein wegen des Unterhaltsbedarfes für ihre Kinder Anspruch auf Arbeitslosengeld II und/oder Sozialgeld haben. Den Kinderzuschlag erhalten also Familien, in denen der Bedarf der Eltern aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann. Erwerbseinkommen der Eltern, das ihren Bedarf übersteigt, wird zu 70 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Der Kinderzuschlag wird maximal in Höhe von 140 Euro pro Kind für längstens 36 Monate erbracht. Wenn durch den Kinderzuschlag ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II vermieden wird, weil das eigene Einkommen einschließlich Kindergeld und Kinderzuschlag den Bedarf deckt, entfällt aber auch der befristete Zuschlag, der im Anschluss an den Bezug des Arbeitslosengeldes den Einkommensrückgang bremsen soll.

2.3 Bedürftigkeitsprüfung und Zahlbeträge

Alle Leistungen nach dem SGB II unterliegen einem strengen Nachranggrundsatz. Die Bedürftigkeitsprüfung hinsichtlich der Anrechnung von Einkommen orientiert sich dabei an der Sozialhilfe. Insofern ist die Bezeichnung „Arbeitslosengeld II", die an die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld anknüpft, eher irreführend. Beim SGB II dominiert eindeutig das Fürsorgeprinzip und nicht das Versicherungsprinzip, was richtigerweise erfordert hätte, die Leistung „Sozialhilfe II" zu bezeichnen.

Die Freibeträge bei der Anrechnung von Einkommen aus Erwerbstätigkeit und von Vermögen sind jedoch höher als bei der vormaligen Sozialhilfe:

- Neben der grundsätzlichen Befreiung einer geförderten Altersvorsorge („Riester-Rente") bleiben Altersversorgungsansprüche anrechnungsfrei, wenn sie 250 Euro pro Lebensjahr je erwerbsfähigem Hilfebedürftigen und seinem Partner nicht überschreiten (begrenzt auf maximal jeweils 16.250 Euro).

- Für jedes andere Vermögen wird ein weiterer Grundfreibetrag von 150 Euro pro Lebensjahr (mindestens 3.100, maximal 9.750 Euro) eingeräumt.
- Hinzu kommt ein Freibetrag für notwendige Anschaffungen in Höhe von 750 Euro für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Hilfebedürftigen.
- Zum geschützten Vermögen zählt ein „angemessenes" Auto.

Bei der Anrechnung sind Einkommen und Vermögen zusammenlebender Ehepartner zu berücksichtigen. In Anrechnung kommen auch Einkommen und Vermögen der Eltern bei Hilfebedürftigkeit von minderjährigen Kindern bzw. von Kindern unter 25, die ihre Erstausbildung noch nicht abgeschlossen haben

Tabelle 3: Beispiele für die Berechnung der Zahlbeträge von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld 2007 (in Euro)

Fall A: Ehepaar mit 2 Kindern (10 und 14 Jahre) Vater seit 3 Jahren arbeitslos, Mutter im Mini-Job beschäftigt		**Fall B:** Ehepaar mit 1 Kind (8 Jahre) Mutter arbeitslos, Vater beschäftigt, Bruttomonatseinkommen 1.900 €	
Arbeitslosengeld II (Vater)	311	Arbeitslosengeld II (Mutter)	311
+ Sozialgeld (Mutter)	311	+ Arbeitslosengeld II (Vater)	311
+ Sozialgeld (Kinder)	483	+ Sozialgeld (Kind)	207
+ Warmmiete	532	+ Warmmiete	461
= *Gesamtbedarf*	*1.637*	= *Gesamtbedarf*	*1.290*
- Kindergeld	308	- Kindergeld	154
- anrechenbares Erwerbseinkommen der Mutter	240	- anrechenbares Erwerbseinkommen des Vaters	1.175
= Zahlbetrag	1.089	= Zahlbetrag	0
Fall C: Alleinstehender nach 1 Jahr Arbeitslosigkeit vormaliges Arbeitslosengeld: 980 €		**Fall D:** Allein erziehende Mutter mit 2 Kindern (10 Jahre und 15 Jahre) halbtagsbeschäftigt	
Arbeitslosengeld II	345	Arbeitslosengeld II (Mutter)	345
+ Warmmiete	298	+ Mehrbedarfszuschläge	124
= Gesamtbedarf	*643*	+ Sozialgeld Kinder	483
- Mieteinnahmen	200	+ Warmmiete	486
= Zahlbetrag	443	= Gesamtbedarf	*1.438*
+ Befristeter Zuschlag 1. Jahr: 2/3 aus: 980-643 €, jedoch maximaler Betrag	160	- Kindergeld	308
2. Jahr halbiert max. Betrag	80	- anrechenbares Erwerbseink.	800
= Gesamtleistung 1. Jahr	603	- Unterhaltsleistungen	350
= Gesamtleistung 2. Jahr	523	= Zahlbetrag	0
= Gesamtleistung 3. Jahr	443		

Leben Hilfebedürftige mit einem Partner/einer Partnerin in einer eheähnlichen Gemeinschaft oder in einer Haushaltsgemeinschaft mit Verwandten, wird vermu-

tet, dass diese Personen einen gemeinsamen Haushalt führen und gegenseitig füreinander aufkommen („Einstehens- und Verantwortungsgemeinschaft"). Diese Vermutung der Bedarfsdeckung muss vom Antragsteller auf Sozialhilfe widerlegt werden; die Beweispflicht liegt also beim Hilfebedürftigen.

Jugendliche unter 25 Jahren, die im Haushalt der Eltern leben, zählen zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern. Bei der Gründung eines eigenen Haushaltes werden die Kosten von Unterkunft und Heizung ohne gesonderte Zustimmung des Trägers nicht übernommen.

Gegenüber der vormaligen Arbeitslosenhilfe ist jedoch die Bedürftigkeitsprüfung erheblich verschärft worden, denn bei der Arbeitslosenhilfe blieben anrechnungsfrei u.a. Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Unfallrenten, Pflegegeld, Eigenheimzulage. Und hinsichtlich des Einkommens des/r Ehepartners/in blieb anrechnungsfrei ein Freibetrag in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe, mindestens aber 482,33 Euro.

Wie bei der Sozialhilfe errechnet sich der konkrete Auszahlungsbetrag von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld aus der Differenz zwischen Bedarf und dem anrechnungsfähigen Einkommen. Nur wenn überhaupt kein eigenes Einkommen vorliegt, entspricht der Zahlbetrag auch dem Bedarf. In allen anderen Fällen dienen Arbeitslosengeld II und Sozialgeld als Einkommensaufstockung (vgl. Tabelle 3). Aufgestockt werden können u.a. niedrige Arbeitseinkommen oder niedrige Lohnersatzleistungen, wenn sie den Bedarf des Haushaltes nicht decken. Dies trifft auch dann zu, wenn die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld gemessen am Haushaltsbedarf zu niedrig ausfällt; das Arbeitslosengeld wird dann durch das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld ergänzt.

3 Lohnabstandsgebot

Die gesetzlichen Vorschriften zur Bemessung der Regelsätze der Sozialhilfe (SGB XII) und damit gleichermaßen der Regelbedarfe nach dem SGBII beinhalten ein sog. Lohnabstandsgebot. Danach ist zu gewährleisten, dass bei Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern die Regelsätze zusammen mit den Durchschnittsbeträgen für Unterkunft und Heizung sowie für einmalige Bedarfe die durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen allein verdienender Vollzeitbeschäftigter, einschließlich einmaliger Zahlungen zuzüglich Kinder- und Wohngeld, unterschreiten.

Damit wird der Eckregelsatz, der sich auf alle Hilfeempfänger auswirkt, nach oben begrenzt. Das Abstandsgebot steht in einem unmittelbaren Gegensatz zum Grundsatz der Bedarfsdeckung der Sozialhilfe. Denn wenn durch Sozialhilfe das Existenzminimum garantiert und unzureichendes Einkommen aufgestockt werden soll, dann gilt das auch für die Aufstockung von niedrigen Löhnen und Gehältern. Die Höhe der Arbeitsentgelte richtet sich nach individuellen Leistungskriterien und nicht nach der spezifischen Bedarfslage der von dem Arbeitseinkommen abhängi-

gen Haushaltsgemeinschaft – etwa in Berücksichtigung von Familienstand sowie Zahl und Alter der Kinder. Damit ist zwischen dem Leistungsprinzip bei der Entlohnung (und den daran anknüpfenden Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung) und dem Bedarfsdeckungsprinzip bei der Sozialhilfe ein Konflikt angelegt, der unter bestimmten Umständen dazu führen kann, dass die Höhe der Nettoarbeitsentgelte zusammen mit ergänzenden öffentlichen Transfers (Kindergeld, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss) nicht ausreicht, um den soziokulturellen Mindestbedarf des Haushalts zu decken.

Dass die Einhaltung eines ausreichenden Abstandes zwischen Niedriglöhnen und Sozialhilfe so ausdrücklich betont wird und die diesbezüglichen Vorschriften in den zurückliegenden Jahren laufend verschärft worden sind, hat entscheidend mit der Frage zu tun, ob die Sozialhilfe den Anreiz zur Arbeit untergräbt. „Lohnt es sich noch zu arbeiten, wenn die Leistungen der Sozialhilfe gleich hoch oder gar höher liegen als das verfügbare Einkommen bei einfacher Arbeit?“, so oder ähnlich lauten die Fragen. Dahinter steht die insbesondere von Seiten der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik geäußerte Kritik, dass das überhöhte Existenzminimum die Ausbreitung von Niedriglöhnen und damit den Abbau der Arbeitslosigkeit behindere.

Es muss aber auch gesehen werden, dass ein System der Sozialen Sicherung nicht nur seine Finanzierungsfähigkeit, sondern auch seine Akzeptanz gerade bei den Arbeitnehmern, die mit ihren Steuern für die Finanzierung der Leistungen aufkommen, gefährden würde, wenn das Bedarfsniveau des letzten sozialen Netzes das Niveau der Arbeitseinkommen am unteren Ende der Erwerbshierarchie tatsächlich generell überschreiten würde.

Empirische Überprüfungen des Abstandsgebotes auf der Grundlage der Verdienststatistik kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen Löhnen und Sozialhilfe eine erhebliche Spanne besteht. Bei allein Stehenden und Ehepaaren ohne Kinder war 2005 der Abstand zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit und der Sozialhilfe mit 120 bzw. 69 Prozent sehr groß. Er sinkt, wenn Kinder zu unterhalten sind. Doch selbst bei Ehepaaren mit drei Kindern liegt das verfügbare Arbeitseinkommen im Schnitt noch um nahezu 19 Prozent über dem Sozialhilfeniveau. Das heißt, dass ein Einkommen aus Vollzeitbeschäftigung gegenwärtig auch in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen ausreicht, um das sozialhilferechtliche Existenzminimum von Familien abzudecken. Allerdings gilt diese Feststellung nicht in jedem Einzelfall. Bei der Interpretation des Abstandsgebots muss nämlich beachtet werden, dass nicht von niedrigen *tariflichen* Grundlöhnen, sondern von den *Effektiv*verdiensten die Rede ist. Des Weiteren geht es nicht etwa um einzelne *unterste* Lohn- und Gehaltsgruppen, sondern um durchschnittliche Nettoarbeitsentgelte unterer Lohn- und Gehaltsgruppen.

Tabelle 4: Niedrige Arbeitseinkommen (Hilfsarbeiterlöhne) und Sozialhilfe/Grundsicherung im Vergleich – Oktober 2005 (in Euro)

	Alleinstehend	Ehepaar, ohne Kind	Ehepaar, 1 Kind	Ehepaar, 2 Kinder	Ehepaar, 3 Kinder
Bruttomonatsverdienst Leistungsgruppe 3[1)]	2.426	2.426	2.426	2.426	2.426
- Lohnsteuer[2)]	406	120	120	120	120
- Sozialversicherungs-beiträge[3)]	527	527	521	521	521
= Nettolohn	1.493	1.779	1.785	1.785	1.785
+ Kindergeld	-	-	154	308	462
+ Wohngeld[4)]	-	-	-	27	101
= verfügbares Einkommen	1.493	1.779	1.939	2.120	2.348
Sozialhilfeniveau[5)]	676	1.053	1.368	1.665	1.980
Abstand in Euro	817	726	571	455	368
Abstand in %[6)]	120,9	68,9	41,7	27,3	18,6

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

1) Produzierendes Gewerbe, Leistungsgruppe 3, Männer: Unterste Verdienstgruppe in der Verdienststatistik. Einschließlich auf den Monat umgerechnete jährliche Einmal- und Sonderzahlungen.

2) Einschließlich Solidaritätszuschlag, ohne Berücksichtigung von Sonderausgaben, Werbungskosten und von Kirchensteuer.

3) Arbeitnehmerbeiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung mit einem durchschnittlichen Beitragssatz von 20,6 Prozent, zuzüglich Sonderbeitrag für Krankengeld und Zahnersatz, zuzüglich Sonderbeitrag von Kinderlosen zur Pflegeversicherung.

4) Berechnung nach der Wohngeldtabelle. Zugrunde gelegt wird eine Neubauwohnung in einer Gemeinde mit der Mietenstufe IV.

5) Der jeweilige Gesamtbedarf setzt sich zusammen aus den Regelsätzen und der Warmmiete. Bei den Regelsätzen für Kinder wird von einem durchschnittlichen Lebensalter ausgegangen

6) Abstand zwischen verfügbarem Einkommen und Sozialhilfeniveau.

Dass bei einem niedrigen Nettoeinkommen aus abhängiger Arbeit einschließlich Transfers das haushaltsspezifische Existenzminimum unterschritten wird, ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn mehrere (ältere) Kinder zu versorgen sind, die Mieten hoch liegen oder wenn nur Teilzeitarbeit möglich ist. Soweit also in der Realität Überschneidungen vorkommen, liegen die Ursachen nicht in einem „überhöhten" Sozialhilfeniveau. Neben unzureichenden Erwerbseinkommen ist vielmehr in erster Linie der unzureichende Kinderlastenausgleich verantwortlich. Da das Kindergeld nicht den notwendigen Lebensbedarf eines Kindes abdeckt, das vorgelagerte Sozialsystem also nicht *armutsfest* ist, muss bei unteren Einkommensgruppen die Sozialhilfe/Grundsicherung ersatzweise die Funktion des Kinderlastenausgleichs übernehmen. Hier soll der Kinderzuschlag zu einem Ausgleich führen.

4 Gewinner und Verlierer

Das Bedarfsniveau von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld richtet sich nach den Bedingungen der Sozialhilfe. Insofern hat sich die Situation der bis 2004 im Sozialhilfebezug stehenden Arbeitslosen bzw. Erwerbsfähigen nicht geändert. Allerdings haben sich durch die Pauschalierung der Einmalleistungen Veränderungen ergeben: Diejenigen, die bislang Einmalleistungen nicht oder nur selten beantragt haben, stehen sich besser. Demgegenüber müssen Hilfeempfänger mit Einbußen rechnen, bei denen die Pauschalbeträge niedriger liegen als die zuvor beantragten und genehmigten Einmalleistungen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Regelleistungen seit 2005 – trotz des allgemeinen Preisanstiegs – nicht mehr angehoben worden sind (bzw. um nur zwei Euro zum 1. Juli 2007).

Für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger ergeben sich überwiegend Leistungsverschlechterungen, dies gilt vor allem für jene Langzeitarbeitslose, die im mittleren und oberen Einkommensbereich tätig waren, und bei denen die Arbeitslosenhilfe wegen ihres Lohnbezugs vergleichsweise hoch war. Die Ersetzung der lohnbezogenen Arbeitslosenhilfe durch die Grundsicherungsleistung wird durch den Zuschlag nur teilweise und auch nur zeitlich befristet ausgeglichen. Zugleich sind die Bedingungen der Einkommens- und Vermögensanrechnung bei der Grundsicherung deutlich schärfer gefasst als bei der Arbeitslosenhilfe. Dies betrifft insbesondere arbeitslose (Ehe-) Frauen; aufgrund der vollen Berücksichtigung des Einkommens des anderen Partners oberhalb des Erwerbstätigenfreibetrags erhalten sie vielfach keine Leistungen mehr (vgl. Tabelle 3, Fall B). Modellberechnungen und erste empirische Auswertungen gehen davon aus, dass sich die Einkommenssituation von 60 Prozent der Personen, die in einem Haushalt mit einem Arbeitslosenhilfeempfänger leben, verschlechtert hat. Ein Viertel hat den Anspruch auf Unterstützung ganz verloren – und hat damit auch keinen Anspruch mehr auf die arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen.

Besser gestellt sind die bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher lediglich dann, wenn sie nur eine niedrige Arbeitslosenhilfe erhalten haben und ihren Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe – einschließlich Einmalleistungen – nicht wahrgenommen haben. Hier hat sich die Dunkelziffer der Armut verringert – sie ist aber keinesfalls völlig verschwunden.

Insgesamt kommt es für viele Arbeitslosen zu deutlichen Einkommensverlusten in der Abstufung Arbeitseinkommen – lohnbezogenes Arbeitslosengeld – existenzminimales Arbeitslosengeld II (vgl. Tabelle 3, Fall C). Dieser Absturz setzt durch den begrenzten Zeitraum des Arbeitslosengeldbezugs bereits sehr schnell ein, bei Arbeitslosen bis zum 45. Lebensjahr bereits nach einem Jahr Arbeitslosigkeit: Trotz z.T. jahrzehntelanger Beitragszahlung und einem hohen Risiko, gerade im mittleren und höheren Lebensalter, länger als zwölf Monate arbeitslos zu bleiben, müssen die Betroffenen mit der Bedrohung und auch Realität leben, sich nach einem Jahr Arbeitslosigkeit einer strengen Bedürftigkeitsprüfung zu unterziehen und verwertbares Vermögen vorab aufzulösen.

5 Zumutbarkeit von Arbeit und Sanktionen

Hilfesuchende müssen die eigene Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen und bereit sein, *jede* Arbeit, soweit sie nicht gegen Gesetz oder die guten Sitten verstößt, aufzunehmen. Als *zumutbar* gelten deshalb auch Arbeiten,

- deren Entlohnung unterhalb des Tariflohns oder des ortsüblichen Entgelts liegt,
- bei denen aufgrund niedriger Lohnsätze oder geringer Arbeitszeit das erzielte Einkommen das Grundsicherungsniveau unterschreitet, z.B. bei Mini-Jobs,
- die im Rahmen von Eingliederungsleistungen als „Arbeitsgelegenheiten" angeboten werden.

Ausnahmen werden nur gemacht bei einer Arbeit,

- zu der der erwerbsfähige Hilfebedürftige von seinen Kräften her nicht in der Lage ist,
- die dem Hilfesuchenden die künftige Ausübung seiner bisherigen Tätigkeit wesentlich erschweren würde,
- deren Ausübung die Kindererziehung (bis in der Regel zum 3. Lebensjahr des Kindes) gefährden würde,
- deren Ausübung mit der Pflege von Angehörigen nicht vereinbar ist und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann.

Im Unterschied zum Arbeitsförderungsrecht und zur bisherigen Arbeitslosenhilfe kennt das Arbeitslosengeld II *keinen* Einkommensschutz. Der Hilfeempfänger muss zur Überwindung seiner Notlage auch eine Arbeit aufnehmen, mit der ein gravierender sozialer Abstieg verbunden ist. Bei Verstößen gegen die Verpflichtungen des SGB II greifen Sanktionen, die bis hin zum völligen Wegfall der Leistungen führen. Zu den Sanktionen kommt es, wenn sich Erwerbsfähige weigern, eine angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die dort festgelegten Pflichten zu erfüllen, oder wenn sie eine zumutbare Arbeit bzw. Ausbildung ablehnen. In einem ersten Schritt erfolgt dann die Kürzung der Regelleistung um 30 Prozent und der Zuschlag entfällt. Bei Jugendlichen (15 bis 25 Jahre) werden die Zahlungen ganz gestrichen.

Die Dauer der Sanktionen beträgt drei Monate. Bei einer weiteren Pflichtverletzung wird die Regelleistung um 60 Prozent abgesenkt. Die Kürzung kann dann auch die Leistungen für Unterkunft, Heizung und Mehrbedarfe umfassen. Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung entfällt die gesamte Leistung. Soweit das absolute Existenzminimum gefährdet ist, können Sachleistungen oder Lebensmittelgutscheine verteilt werden. Im Oktober 2006 waren 2,4 Prozent der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von Sanktionen betroffen.

6 Grundsicherung und Erwerbstätigkeit

Soweit Hilfebedürftigkeit vorliegt, können auch bei Erwerbstätigkeit Arbeitslosengeld II und (für die Angehörigen) Sozialgeld bezogen werden. Die Bezeichnung des SGB II mit „Grundsicherung für Arbeitsuchende" ist insofern irreführend, als auch jene Personen aufstockende Leistungen nach dem SGB II beziehen können, die bereits erwerbstätig sind oder die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit überwinden. Der Leistungsanspruch trifft auch für die Aufstockung von Einkommen aus selbstständiger Arbeit zu. Vorausgesetzt wird, dass das Netto-Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um den Haushaltsbedarf zu decken.

Um einen Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit zu geben, werden bei der Einkommensanrechnung besondere Freibeträge für Erwerbseinkommen eingeräumt (Tabelle 5).

Tabelle 5: Freibeträge bei Erwerbstätigkeit: Beispielsrechnungen (in Euro)

	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4 (Minijob)
Bruttomonatseinkommen	1.300	800	165	400
Nettoeinkommen Steuerklasse 1	982	648	165	400
Grundfreibetrag	100	100	100	100
20-%-Freibetrag in der Zone 100-800 €	140	140	13	60
10-%-Freibetrag in der Zone 800-1.200 €	40	-	-	-
Freibeträge insgesamt	280	240	113	160
Kürzung des ALG II	702	408	52	240
Erhöhung des Haushaltseinkommens	280	240	113	160

Beispielrechnung Fall 1, Bruttoeinkommen von 1.300 Euro = Nettoeinkommen von 982 Euro (Steuerklasse I): Der Freibetrag errechnet sich aus dem Bruttoeinkommen: Von 1.300 Euro liegen 500 Euro über der 800-Euro-Grenze. In der Zone zwischen 800 und 1200 € bleiben 10 Prozent anrechnungsfrei. Von den verbleibenden 800 Euro liegen 700 Euro über der 100-Euro-Grenze. Davon werden 20 Prozent nicht angerechnet. Die verbleibenden 100 Euro sind komplett anrechnungsfrei. Der Freibetrag addiert sich also wie folgt:

40 Euro (10 Prozent von 400 Euro, dem Betrag zwischen 800 und 1.200 Euro)
+ 140 Euro (20 Prozent von 700 Euro, dem Betrag zwischen 100 und 800 Euro)
+ 100 Euro (Grundfreibetrag)
= 280 Euro

Auf die Grundsicherung angerechnet wird nur das Nettoeinkommen von 982 Euro. Davon wird der Freibetrag von 280 Euro abgezogen. Somit wird die Grundsicherung um 702 Euro gekürzt. Insgesamt bleiben 280 Euro über dem ALG II Betrag übrig.

Erwerbstätige Hilfeempfänger stehen sich durch die Freibeträge in ihrem Gesamteinkommen immer etwas besser als nicht erwerbstätige Hilfeempfänger. Die Regelung sieht wie folgt aus:

- Die ersten 100 Euro aus Erwerbseinkommen werden nicht angerechnet (Grundfreibetrag),

- zusätzlich bleiben 20 Prozent des über 100 Euro aber unter 800 Euro liegenden Teils des Bruttoeinkommens anrechnungsfrei,
- zusätzlich zu den beiden anderen Freibeträgen werden zehn Prozent des Bruttolohns über 800 Euro bis zur Verdienstobergrenze nicht angerechnet. Bei Hilfebedürftigen ohne Kind liegt die Verdienstobergrenze bei einem Bruttoeinkommen von 1.200, bei Hilfebedürftigen mit mindestens einem Kind bei 1.500 Euro.

Die Freibeträge führen dazu, dass viele ArbeitnehmerInnen mit Niedrigeinkommen Anspruch auf Einkommensaufstockung durch das Arbeitslosengeld II haben. Bedürftigkeit vorausgesetzt – wenn also keine weiteren anrechnungsfähigen Einkommen vorhanden sind – besteht bei einem allein Stehenden noch ein minimaler Leistungsanspruch bis zu einem Bruttomonatseinkommen von 1.193, bei Ehepaaren bis zu 1.661 Euro. Dies entspricht einer Stundenlohngrenze von 8,13 bzw. 10,58 Euro. Damit hat das Arbeitslosengeld II faktisch die Funktion eines bedürftigkeitsgeprüften *Kombi-Einkommens*.

Bei Haushalten mit Kindern liegt zwar das Bedarfsniveau der Grundsicherung höher, so dass ein Leistungsanspruch bis in höhere Bruttoeinkommen hinein bestehen würde. Durch den Kinderzuschlag wird dieser Effekt jedoch vermieden.

Tabelle 6: Auslaufender Anspruch auf Arbeitslosengeld II/Sozialgeld bei Erwerbstätigkeit 2007 (in Euro)

	Alleinlebende	Paar
Bruttoarbeitseinkommen	1.298	1.689
Entspricht Entgeltsätzen je Stunde[1]	8,13	10,58
- Lohnsteuer [2]	70	0
- Sozialversicherungsbeiträge[3]	273	355
= Nettoarbeitseinkommen	955	1.333
+ Kindergeld	-	-
+ Wohngeld	0	0
= verfügbares Einkommen	955	1.333
- Freibetrag vom Nettoarbeitseinkommen	280	280
= anzurechnendes Einkommen[4]	675	1052
Grundsicherungsbedarfsniveau[7]	676	1.053
Aufstockende Leistung Arbeitslosengeld II	1	1

[1] Bei einer 38-Stunden-Woche

[2] Lohnsteuer und ggf. Solidaritätszuschlag (Steuerklasse I und III). Ohne Berücksichtigung von Sonderausgaben, Werbungskosten und Kirchensteuer.

[3] Arbeitnehmerbeiträge zur Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung in Höhe von 21 Prozent.

[4] Ohne Berücksichtigung von ggf. weiteren Einkommen oder von Vermögen.

7 Empfänger und Bedarfsgemeinschaften – Entwicklung und Strukturen

Im Jahr 2007 bezogen 7,364 Millionen Personen Leistungen nach dem SGB II. Das entspricht einem Anteil von 11,0 Prozent der Gesamtbevölkerung im Alter bis zu 65 Jahren. Vergleicht man diese hohe Zahl und Quote der Hilfeempfänger mit den entsprechenden Werten vor Einführung des SGB II, so ist eine beachtliche Steigerung festzustellen: Ende 2004, zum Zeitpunkt der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, konnte von 2,2 Millionen Empfängern von Arbeitslosenhilfe und von 1,2 Millionen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern ausgegangen werden. Für diese Differenz sind eine Reihe von Faktoren verantwortlich:

Haushaltseffekt: In der Arbeitslosenhilfe wurden nur die Anspruchsberechtigten erfasst, nicht aber deren Angehörige. Wenn Bedürftigkeit im Haushaltskontext vorliegt erhalten im SGB II auch erwerbsfähige Angehörige das Arbeitslosengeld II, nicht erwerbsfähige Angehörige (in der Regel Kinder) haben Anspruch auf Sozialgeld.

Arbeitsmarkteffekt: Die Bedürftigkeit von Grundsicherungsleistungen in der Bevölkerung selbst ist angestiegen, weil die Zahl der Langzeitarbeitslosen weiter zugenommen hat. Zugenommen hat auch der Kreis der Beschäftigten mit einem Einkommen im Niedriglohnsegment, das nun durch ALG II aufgestockt werden muss. Dies als Folge sowohl der allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung und der Erosion von Tarifverträgen als auch der verschärften Zumutbarkeitsregelungen, jeden – auch niedrig bezahlten – Arbeitsplatz anzunehmen,.

Verschiebeffekt: Die Verkürzung von Rahmenfrist und Bezugsdauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld hat mit dazu beigetragen, dass Arbeitslose schneller und häufiger in den Bezug von Arbeitslosengeld II wechseln (müssen).

Dunkelziffereffekt: Die Einführung des SGB II hat – wie vom Gesetzgeber auch beabsichtigt – dazu beigetragen, die *verdeckte Armut*, d.h. die Nichtanspruchnahme trotz Leistungsbedarf zu reduzieren. Insbesondere ehemalige Arbeitslosenhilfebeziehende haben ihr Recht auf aufstockende Leistungen der Sozialhilfe nicht in Anspruch genommen.

Leistungseffekt: Die Verbesserungen im SGB II gegenüber der alten Sozialhilfe (Begrenzung der Familiensubsidiarität, Pauschalierung der Einmalleistungen) haben den Kreis der Anspruchsberechtigten erhöht, die Verschlechterungen gegenüber der alten Arbeitslosenhilfe (verschärfte Einkommens- und Vermögensanrechnungen) haben ihn gesenkt.

Über die Struktur der 7,3 Millionen Leistungsempfänger im Jahr 2007 gibt Tabelle 7 Auskunft: 27 Prozent sind nicht erwerbsfähig und 73 Prozent erwerbsfähig. Nahezu ein Viertel (19,8 Prozent) der Erwerbsfähigen sind jünger als 25 Jahre. Die

Leistungsempfänger leben in 3,7 Millionen Bedarfsgemeinschaften. Bei den Bedarfsgemeinschaften handelt es sich etwa zur Hälfte um Einpersonen- bzw. Single-Haushalte. Allein Erziehende und Paare mit Kindern stellen gut ein Drittel (35,2 Prozent) aller Bedarfsgemeinschaften. Beide Gruppen haben eine etwa gleiche Größe, was auf eine überproportional hohe Betroffenheit von Ein-Eltern-Familien hindeutet. Die Zahl der *Kinder* unter 15 Jahren in allen Familienhaushalten mit SGB II Leistungsanspruch liegt bei gut 1,9 Millionen. Bei einer Bevölkerungszahl von 11,9 Millionen in der Altersgruppe bis 15 Jahren (2004) heißt dies, das nahezu 16 Prozent aller Kinder in Haushalten leben, in denen das Einkommen so gering ist, dass Arbeitslosengeld II und Sozialgeld bezogen werden muss.

Fast 20 Prozent der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind (im Januar 2007/ letzte verfügbare Daten) zugleich erwerbstätig. Die Hälfte dieser gut 1 Millionen Personen übt eine geringfügige Beschäftigung aus.

Tabelle 7: Empfänger und Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen nach SGB II (Oktober 2007)

Merkmale	absolut.	in %
Leistungsempfänger insgesamt	7.096.729	100
Nicht erwerbsfähige Leistungsempfänger	1.942.158	27,3
darunter unter 15 Jahren	1.873.533	96,4
Erwerbsfähige Leistungsempfänger	5.154.571	72,6
davon		
- Männer	2.518.572	48,8
- Frauen	2.635.960	51,2
- unter 25 Jahren	992.356	19,2
- 25 bis unter 50 Jahren	2.997.791	58,1
- 50 bis unter 55 Jahren	500.133	9,7
- über 55 Jahren	664.290	12,8
- Deutsche	4.184.325	81,1
- Ausländer	963.480	18,9
Bedarfsgemeinschaften	3.652.174	100
- Single	1.802.540	49,3
- Alleinerziehende	662.162	18,1
- (Ehe-) Paare ohne Kinder	475.334	13,0
- Paar mit Kindern	631.114	17,2
davon:		
- mit 1 Kind	275.807	43,7
- mit 2 Kindern	216.334	34,2
- mit 3 und mehr Kindern	138.973	22,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Eckdaten zur Grundsicherung für Arbeitssuchende, 2007.

Das Ausmaß der Abhängigkeit der Menschen von Leistungen nach dem SGB II hängt maßgeblich von ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation ab: Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbseinkommen sowie Trennung und Scheidung vergrößern die Hilfebedürftigkeit. Insofern kann es nicht verwundern, dass die regionale Verteilung von SGB II-Leistungsempfängern ein großes Ungleichgewicht aufweist. In den östlichen Bundesländern, die von der wirtschaftlichen Krise und der Langzeitarbeitslosigkeit im besonderen Maße betroffen sind, weisen die Empfängerquoten außerordentlich hohe Werte auf, während in den süddeutschen Ländern mit ihrer prosperierenden Wirtschaft die Empfängerquoten niedrig liegen. Die Extreme markieren Berlin auf der einen Seite mit einer Quote von 21,7 Prozent der Bevölkerung und Bayern auf der anderen Seite mit einer Quote von 5,5 Prozent.

Tabelle 8: SGB-II-Leistungsempfänger nach Bundesländern (Oktober 2007)

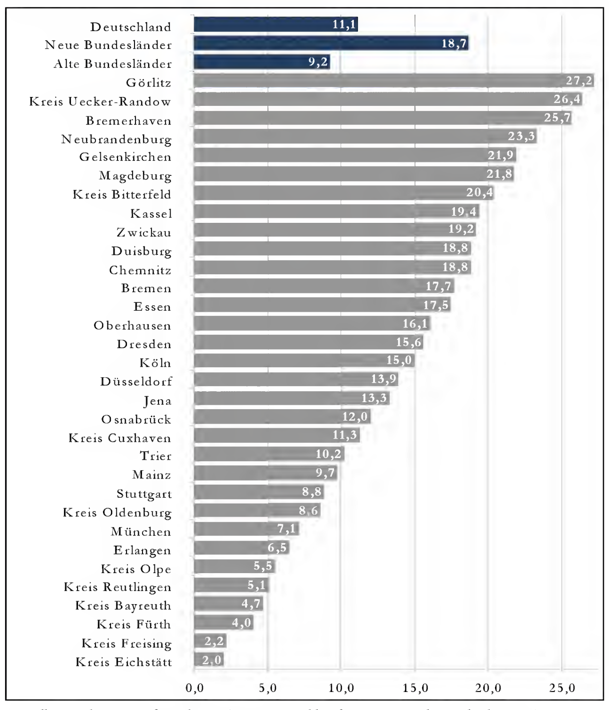
Bundesländer	Empfänger von			In % der Bevölkerung bis 65 Jahre
	Arbeitslosengeld II	Sozialgeld	insgesamt	
Berlin	452.554	156.639	609.193	21,7
Meckl.-Vorpommern	205.525	59.157	264.682	20,0
Sachsen-Anhalt	290.600	82.020	372.620	19,7
Bremen	70.059	28.013	98.072	19,1
Sachsen	426.747	123.345	550.092	17,1
Brandenburg	260.967	73.240	334.207	17,0
Thüringen	201.245	62.768	264.013	14,9
Hamburg	147.620	56.618	204.238	14,4
Nordrhein-Westfalen	1.182.010	487.958	1.669.968	11,7
Schleswig-Holstein	174.583	72.908	247.491	11,4
Niedersachsen	481.924	205.449	687.373	11,1
Saarland	62.021	23.388	85.409	10,6
Hessen	316.200	135.466	451.666	9,3
Rheinland-Pfalz	176.348	75.615	251.963	8,1
Baden-Württemberg	339.609	147.616	487.225	5,9
Bayern	366.559	151.958	518.517	5,5
Deutschland	5.154.571	1.942.158	7.096.729	11,0
Alte Bundesländer	3.316.933	1.384.989	4.701.922	9,1
Neue Bundesländer	1.837.638	557.169	2.394.807	18,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik zur Grundsicherung für Arbeitssuchende, 2007.

Noch deutlicher werden die Unterschiede, wenn man ausgewählte Städte und Kreise miteinander vergleicht (Abbildung 2): So wird im Landkreis Eichstätt in Bayern eine SGB-Quote von zwei Prozent ausgewiesen und im Kreis Görlitz in Sachsen eine Quote von 27,2 Prozent der Bevölkerung. Die Befunde weisen

zugleich darauf hin, dass es auch in den alten Bundesländern ausgeprägte Problemregionen gibt, in erster Linie im Ruhrgebiet (z.B. Gelsenkirchen mit einer Quote von 21,9 Prozent) und an der Küste (z.B. Bremerhaven mit 25,7 Prozent).

Abbildung 2: Empfänger von Leistungen nach dem SGB II nach ausgewählten Städten und Kreisen (April 2007, in Prozent)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche, 2007.

8 Armutsvermeidung oder „Arbeit um jeden Preis"?

Die bisherigen Erfahrungen mit dem SGB II lassen erkennen, dass das Ziel der Armutsvermeidung bzw. Armutsbekämpfung nicht erreicht worden ist. Zwar ist die Dunkelzifferquote gesunken, aber das Hauptproblem ist und bleibt, dass Leistungsniveau und Leistungsstruktur (Regelsatzproportionen für Kinder) nicht ausreichen, um die Gewährleistung des sozial-kulturellen Existenzminimums zu erreichen. Das gesamte Bedarfsniveau für Empfänger von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld liegt unterhalb der Armutsrisikoschwelle, wie sie die Bundesregierung in Anlehnung an die EU-Vorgaben (Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens/Median) selbst definiert. So ist denn auch in den letzten Jahren die an der Einkommensverteilung bemessene Armutsquote in Deutschland – trotz oder wegen Hartz IV – gestiegen. Zu erwarten ist darüber hinaus, dass in den nächsten Jahren vor allem auch die Altersarmut ansteigen wird. Da Langzeitarbeitslose nur noch minimale Anwartschaften erwerben und zudem Zahl und Quote von Niedriglohnempfängern wachsen, werden immer mehr ältere Menschen nach Beendigung ihrer Erwerbsphase damit rechnen müssen, dass ihre gesetzliche Rente noch unterhalb des grundsicherungsrechtlichen Existenzminimums liegt.

Dies macht deutlich, dass bei der Festsetzung von Leistungsniveau und Leistungsbedingungen letztlich die arbeitsmarktpolitischen Ziele dominieren: Die Leistungsempfänger sollen durch die Doppelwirkungen von monetären Anreizen und administrativen Zwängen veranlasst werden, Arbeit aufzunehmen. Arbeitslosigkeit wird hiernach erklärt als Folge einer vermeintlich unzureichenden Bereitschaft, Arbeit aufzunehmen, dies insbesondere im Bereich unterer Einkommen. Denn es lohne sich für die Leistungsempfänger nicht, aus dem Leistungsbezug heraus eine niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen. Nach dieser Sichtweise ist also Arbeitslosigkeit ein Problem eines fehlgesteuerten Arbeitsangebotes.

Ausgeblendet wird hierbei nicht weniger als das eigentliche Kernproblem der Lage auf dem Arbeitsmarkt: Arbeitslosigkeit ist Folge einer anhaltenden Diskrepanz zwischen den vorhandenen Arbeitsplätzen und dem hohen Potenzial an Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen. Die Arbeitsuchenden kommen deswegen nicht in Arbeit, da die Zahl der Arbeitsplätze zu gering ist und zwar in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes: Auch offene, d.h. unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, deren Bezahlung sich nach den unteren Tarifgruppen richtet, so z.B. im Einzelhandel, gibt es in nennenswerter Zahl nicht.

Einen treffenden Beleg für den Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit Folge eines Arbeitsmarktungleichgewichtes ist und nicht als Problem fehlender Arbeitsanreize oder unzureichender Sanktionsinstrumente umgedeutet werden kann, findet man, wenn man wie oben die Arbeitslosigkeit regional aufgeschlüsselt wird. Sind Arbeitsmotivation und Arbeitsanreize in jenen Regionen gering, die durch hohe Arbeitslosenquoten gekennzeichnet sind? Soll etwa das Verhalten der Menschen im Ruhrgebiet oder in den neuen Ländern für die dort hohe Arbeitslosigkeit (mit Ar-

beitslosenquoten von bis zu 30 Prozent) verantwortlich sein? Sind die Arbeitsmarktregionen im Süden Deutschlands deswegen begünstigt (mit Arbeitslosenquoten von teilweise unter 5Prozent), weil die Menschen hier eine höhere Arbeitsbereitschaft aufweisen? Es bleibt die schlichte Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck, Arbeit aufzunehmen, nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen. Vielmehr weist alles darauf hin, dass es zu verschärften Selektions- und Verdrängungseffekten gerade zu Lasten der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen kommt. Die extremen regionalen Abweichungen lassen erkennen, dass sich alle Ansätze als irrig herausstellen, die darauf abstellen, den Bezug von Arbeitslosengeld II als eine Folge von individuellem Fehlverhalten (Leistungsmissbrauch) oder von fehlenden Arbeitsanreizen („für Arbeitslose lohnt es nicht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen") zu deuten. Missbräuche (nicht angegebenes Einkommen und Vermögen, Schwarzarbeit) sind auch im SGB II – wie in allen anderen Leistungs- und Steuergesetzen – möglich und feststellbar, aber sie können keinesfalls als Erklärung für Niveau und Entwicklung der Empfängerzahlen von Arbeitslosengeld II dienen.

Prof. Dr. Gerhard Bäcker lehrt und forscht als Universitätsprofessor für Soziologie und praxisorientierte Sozialwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt und Sozialstaat, Armut und Ausgrenzung, sowie Theorie, Empirie und Geschichte des Wohlfahrtsstaates in internationaler und vergleichender Perspektive. U.a. betreibt er das Informationsportal „Sozialpolitik aktuell" (www.sozialpolitik-aktuell.de).

Literatur:

Bäcker, G. (2003): Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte. In: WSI-Mitteilungen 5/2003

Bäcker, G. (2003b): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe - Soziale Folgen und Beschäftigungseffekte. In: Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Schöne neue Arbeitswelt?, Bremen

Bäcker, G. u.a. (2008): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band I, 4. Auflage, Wiesbaden

Becker, I./Hauser, R. (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin

Becker, I./Hauser, R. (2007): Auswirkungen der Hartz-IV auf die personelle Einkommensverteilung, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Bruckmeier, K./Graf, T./Rudolph, H. (2007): Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. In: IAB-Kurzbericht 22/2007

Bundesagentur für Arbeit (2007): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Jahresbericht 2006

Bundesagentur für Arbeit (2007): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (2008): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg

Gebauer, R./Petschauer, H./Vobruba, G. (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin

Graf, T. (2007): Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig. In: IAB-Kurzbericht 17/2007

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2006): Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmereinkommen, Köln

Knuth, Matthias (2006): „Hartz IV“ - die unbegriffene Reform. in: Sozialer Fortschritt 55, S. 160–168

Knuth, Matthias (2007): Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge: Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der "Grundsicherung für Arbeitsuchende". In: Rudolph, C./Niekant, R (Hrsg.): Hartz IV - Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster

Wohnungspolitische Auswirkungen der Hartz-IV-Gesetzgebung

Andrej Holm

Im Schatten der europäischen Wettbewerbsorientierung, die in Deutschland kurz und bündig „Agenda 2010" genannt wurde, hat die rot-grüne Bundesregierung bis zu ihrer Abwahl 2005 die umfassendsten Einschnitte der Sozialpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs beschlossen. Der Beitrag stellt zunächst die Anwendung der Neuregelung zu den sog. „Kosten der Unterkunft" in verschiedenen Kommunen dar und untersucht die mit der Sozialreform einhergehenden Veränderungen der Wohnungsversorgung exemplarisch am Beispiel Berlins.

1 Gesetzliche Neuregelungen auch für den Wohnbereich

Zum 1. Januar 2005 wurde in Deutschland ein weiterer Schritt einer umfassenden Reform der Sozialpolitik umgesetzt. Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", besser bekannt unter dem Namen Hartz IV, stellt dabei eine weitgehende Neuordnung der Sozialgesetzgebung dar. Während die Gesetzespakete Hartz I bis III (gültig ab Januar 2003 bzw. 2004) vor allem auf eine Restrukturierung der Behörden vom Arbeitsamt zur Arbeitsagentur zielten und die Bedingungen für steuerfreie Minijobs schufen, stehen bei Hartz IV die Höhe und die Voraussetzungen für so genannte Leistungen zum Lebensunterhalt im Vordergrund. Die Neuregelung erweitert den Kreis jener, die durch die Transferabhängigkeit einem administrativen Zwang zur Annahme auch unterbezahlter Tätigkeiten unterworfen werden.

Trotz einer intensiven öffentlichen und fachlichen Debatte zur Einführung der neuen Sozialgesetzgebung (exemplarisch: vgl. Der Städtetag 2004; Rips 2004a, 2004b; Busch-Geertsema 2004), geht der bisherige Erkenntnis- und Forschungsstand zur Umsetzung und den Folgen der Regelungen der Kosten der Unterkunft bisher über Einzelfallstudien (vgl. GEWOS 2007; Holm 2005) kaum hinaus. Abgesehen von kurzen Stellungnahmen gibt es auch von den großen Verbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Verband) bisher keine umfassenden Erhebungen zur Umsetzung von Hartz IV im Bereich der Wohnungsversorgung. Auch die thematische Beschäftigung mit dem Thema am Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU) beschränkt sich bisher auf den Erfahrungsaustausch im Rahmen einer Fachtagung (DIFU 2007).

Die wenigen vorliegenden fallübergreifenden Studien stellen jeweils spezifische Fragestellungen in den Vordergrund und geben keinen umfassenden Überblick.

Eine von der BBR beauftragte Untersuchung „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“ verweist auf den von den Kommunen wahrgenommen Problemdruck, der von der neuen Sozialgesetzgebung ausgeht. Von 223 befragten Kommunen benennen über 50 Prozent die Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum und die sozialräumliche Konzentration von Problemgruppen als Problem bei Umsetzung der Sozialgesetzgebung (BBR 2006, S. 51). Ein empirischer Beleg jenseits der Einschätzung kommunalpolitischer Akteure für diese Problemlagen steht jedoch noch aus. Auch Johann Eekhoff und Klaus Mackscheidt vom Institut für Wohnrecht und Wohnungswirtschaft (INWO) haben in Auswertung einer Erhebung des Wohnungsangebots durch die Wohnungsbauförderanstalt in Nordrhein-Westfalen (WfA) auf das eingeschränkte Angebot von „angemessenen“ Wohnungen hingewiesen. Insbesondere für größere Haushalte – so ihr Ergebnis – gebe es einen Engpass an „angemessenen“ Wohnungen (vgl. Eekhoff/Mackenscheidt 2006, S. 242). Untersuchungen in Großstädten wie Bremen (vgl. GEWOS 2005) oder Berlin (vgl. Holm 2005) hingegen haben wegen der hohen Zahl der Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften Versorgungsschwierigkeiten insbesondere im Bereich der kleineren Wohnungen festgestellt.

Eine Studie des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland (vgl. Diakonie 2006) gibt einen detaillierten Überblick zu den gesetzlichen Festlegungen und den Sozialgerichtsentscheidungen zum Thema Unterkunftskosten – die Darstellung der kommunalen Praxis bleibt aber auch in dieser Studie auf (exemplarische) Einzelfälle beschränkt. Eine von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Studie schließlich versucht mit Hilfe der Regelungen zur Übernahme der Heizkosten eine ökologische Bilanz der neuen Sozialgesetzgebung zu ziehen (vgl. Dünnhoff/Stieß/Hoppenbrock 2006).

2 Kommunale Ausgestaltung der Richtlinien

Eine umfassende und repräsentative Analyse der Wohnverhältnisse der transferempfangenden Haushalte sowie der Auswirkungen auf die Wohnungs- (teil-) märkte steht noch aus. Eine Untersuchung von ca. 40 Kommunen gibt jedoch einen ersten Überblick zur Bandbreite der kommunalen Ausführungsvorschriften (vgl. Holm 2006). Der Umfang und die Ausgestaltung der Richtlinien unterscheiden sich zwischen den einzelnen Kommunen deutlich. Die ausgewählten Fallbeispiele weisen eine enorme Gestaltungsvarianz auf. Insbesondere der Umfang und Transparenz der kommunalen Richtlinien unterscheiden sich zum Teil erheblich.

Umfang: Während in einzelnen Fällen die amtlichen Festlegungen kurz und knapp auf einer Seite festgehalten wurden (wie etwa in Sonneberg), gab es andere Kommunen, die in den Richtlinien neben den SGB II relevanten Festlegungen von Höchstgrenzen und Verfahrensweisen sehr detailliert auf einzelne mietrechtliche Grundsätze bei der Wohnungsvermietung, Untervermietung oder den Nebenkostenabrechnungen eingingen.

Transparenz: Doch die Kommunen unterscheiden sich nicht nur in der Gestaltung der Richtlinien, sondern auch in der Transparenz des Umgangs. Nur eine kleine Minderheit der Kommunen machte die festgelegten Richtlinien auf ihren Webseiten oder in öffentlich zugänglichen Amtsblättern uneingeschränkt öffentlich zugänglich. Ein relativ üblicher Weg, die Festlegungen bekannt zugeben, waren informative Hinweistexte für die Betroffenen, in denen beispielsweise die jeweils geltenden Höchstgrenzen auf Webseiten oder Informationsmaterialien veröffentlicht wurden.

Auf direkte Anfrage reagierte ein Großteil der Verwaltungen und stellte die entsprechenden Dokumente zur Verfügung. In etwa 15 Prozent der angeschriebenen Kommunen erfolgte keine Reaktion und nur in drei Fällen wurde eine Einsicht in die Richtlinien ausdrücklich verwehrt (Cottbus, Leipzig und Dresden). Begründet wurde die Verweigerung in allen drei Fällen mit dem Argument, dass es sich um interne Dienstanweisung handle, die keineswegs für die Öffentlichkeit bestimmt sei. In einem Fall (Leipzig) wurde zumindest eine Kurzfassung zur Regelung der Unterkunftskosten zur Verfügung gestellt, in dem die Grundzüge des Umgang dargestellt sind, jedoch ohne die konkreten Verfahrensweisen der Verwaltung zu beschreiben. Im Fall von Dresden konnte über einen informellen Weg ein Einblick in die Richtlinien genommen werden. Die dortigen Regelungen unterscheiden sich nicht von den sonst üblichen Festlegungen, so dass die verweigerte Kooperation nicht als ein Zeichen besonders drastischer und strenger Richtlinien zu werten ist.

Auch die Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunftskosten variiert zwischen den Kommunen.

Bezugsgrößen der Festlegung: Alle kommunalen Richtlinien zur Umsetzung des SGB II müssen in einer geeigneten Form die Angemessenheit der Unterkunftskosten festlegen, denn diese sind nach §22 des SGB II die Voraussetzung zur Kos-

tenübernahme. Im Gesetz heißt es: „Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind" (SGB II §22,1). Diese Formulierung findet sich in fast allen kommunalen Festlegungen wider. Die konkreten Anwendungen hingegen unterscheiden sich nicht nur in den lokal spezifischen Richtwerten, sondern auch in den Bezugsgrößen der Angemessenheit selbst.

Fast alle der untersuchten Fallbeispiele orientieren sich bei der Festlegung einer „angemessenen" Wohnungsgröße in Anlehnung an die Wohngeldgesetzgebung und frühere Sozialgesetzgebung an der Wohnfläche – in wenigen Fällen (acht, entspricht etwa 18 Prozent) hingegen wird auch die Zimmerzahl (in der Regel ein Zimmer pro Person) als Maß der Angemessenheit herangezogen. Nur vier (etwa neun Prozent) der ausgewählten Kommunen (Berlin, Chemnitz, Landkreis Dahme-Spreewald und Landkreis Oberhavel) verzichten völlig auf die Festlegung einer „angemessenen" Wohnungsgröße und bestimmen die Angemessenheit der Unterkunft ausschließlich an den Kosten. Die Abwägungsmöglichkeit zwischen Ausstattungskriterien und Lage auf der einen und der Wohnungsgröße auf der anderen Seite gibt den Bedarfsgemeinschaften einen etwas größeren Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Wohnwünsche.

Auch hinsichtlich der „angemessenen" Miethöhe werden unterschiedliche Bezugsmaßstäbe herangezogen. Die Mehrzahl der untersuchten Kommunen orientiert sich – wie die bisherige Wohngeldberechnung – an den Kosten der Bruttokaltmiete, also der Grundmiete und der Nebenkosten ohne Heizkosten, die dann in der Regel mit einer eigenen Höchstgrenze festgelegt werden. Einzelne Kommunen orientieren sich bei der Angemessenheit an den Nettokaltmieten und legen zusätzlich sowohl Höchstgrenzen für die Nebenkosten und die Heizkosten fest. Ein anderes – jedoch nur in wenigen Fällen angewandtes – Berechnungsmodell bezieht sich auf die Bruttowarmmiete und orientiert sich ausdrücklich daran, die im Gesetzestext aufgeführten „tatsächlichen Aufwendungen" adäquat zu erfassen.

In einzelnen Kommunen kann von verdeckten Bruttowarmbezügen ausgegangen werden, da in den Richtlinien zum Teil ausdrücklich auf die Verrechenbarkeit der einzelnen Kostenelemente verwiesen wird. Überschreitungen in einzelnen Kostenbereichen (z.B. der Grundmiete) können dann durch geringere Kosten in anderen Bereichen (z.B. Heizkosten) kompensiert werden, und eine Miete gilt solange als „angemessen", wie die zulässige Summe der einzelnen Höchstgrenzen nicht überschritten wird. So stellt etwa die Leipziger Richtlinie einen so genannten „Deckungsring" zur Gesamtbetrachtung des Bewirtschaftungsbudgets einer Wohnung (Grundmiete, Betriebskosten, Heizkosten und Wohnungsgröße). Überschreitungen in einzelnen Bereichen – so die Richtlinie weiter – können durch Positionen unterhalb der Grenzwerte ausgeglichen werden. Die einzelnen Positionen gelten als „gegenseitig" deckungsfähig, entscheidend ist letztlich die Gesamtmiete („bruttowarm").

In anderen Kommunen wird die Überschreitung in einzelnen Bereichen ausdrücklich als Überschreitung der Angemessenheit definiert und als Sanktionshebel

zur Kostensenkung aufgefasst. Auch wenn sich die festgelegten Miethöhen kaum unterscheiden, sind die aufgesplitterten Kostenberechnungen in Nettokaltmieten, Nebenkosten und Heizkosten nicht nur aufwendiger zu erfassen, sondern bieten zugleich mehr Möglichkeiten, die Bedarfsgemeinschaften zur Kostensenkung aufzufordern. Die getrennte Festlegung und Erfassung von Heizkosten wird zudem in einigen Kommunen zur Erziehung zu einem kostenbewussten Heizverhalten genutzt. In den Verwaltungsanweisungen wird bei einer erstmaligen Überschreitung der Heizkosten eine schriftliche bzw. mündliche Belehrung der entsprechenden Bedarfsgemeinschaft vorgesehen. Bei mehrmalig „unangemessen" hohen Heizkosten ist nur noch der als „angemessen" geltende Betrag anzurechnen. Insbesondere angesichts der rapide ansteigenden Neben- und Heizkosten stellen sich die starren Angemessenheitsgrenzen als erhebliches Problem für die Betroffenen dar. Bisher sind keine Beispiele bekannt, in denen die Ausführungsvorschriften eine Dynamisierungsklausel für steigende Nebenkosten festgelegt haben.

Bei der Festlegung der Grenzwerte für „angemessene" Wohnkosten haben sich fast zwei Drittel der untersuchten Kommunen an bereits bestehende Mietpreistabellen (etwa den örtlichen Mietspiegeln bzw. den bisherigen Wohngeldregelungen) orientiert. Nur etwa 37 Prozent (16 Kommunen) der untersuchten Kommunen haben für die Festlegung der Angemessenheit eigene Werte berechnet.

Die meisten Kommunen orientieren sich in der Gestaltung ihrer Richtlinien an unterdurchschnittlichen Mietpreisniveaus. In der Richtlinie des Landkreises Nordhausen heißt es exemplarisch: „Die Beurteilung der Angemessenheit der Mietaufwendungen [ist] nicht auf den jeweils örtlichen Durchschnitt aller gezahlten Mietpreise abzustellen, sondern auf die im unteren Bereich der für vergleichbare Wohnungen am Wohnort des Leistungsempfängers marktüblichen Wohnungsmieten." (RL Nordhausen, S. 6)

In den Festlegungen von Hamburg findet sich für diesen angestrebten unteren Bereich der Wohnungsmieten eine arbeitsmarktpolitische Begründung. Demnach bilden Wohnungen „Eckpfeiler für die Erreichung des übergeordneten Hilfeziels, der Loslösung aus dem Leistungsbezug. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, dass hohe Kosten der Unterkunft eine Lösung aus dem Leistungsbezug, z.B. durch Arbeitsaufnahme, erheblich erschweren." (RL Hamburg, S. 1) Mit anderen Worten: Teuere Wohnungen brauchen hohe Löhne – und die sind für Arbeitslose bei Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erwarten. Der Aktivierungslogik der neoliberalen Sozialpolitik von Hartz IV folgend soll durch die Begrenzung der Unterkunftskosten verhindert werden, dass sich Menschen an einen „ungebührlichen" Wohnstandard gewöhnen und die Notwendigkeit seiner Finanzierung durch Erwerbsarbeit gar zum Kriterium einer Arbeitsaufnahme machen.

Ausnahmeregelungen: Ein Teil der Kommunen hat in den Ausführungsvorschriften zur Anwendung der Hartz-IV-Gesetzgebung Ausnahmeregelungen und Verfahrensweisen bei „unangemessenen" Unterkunftskosten berücksichtigt. Auch hinsichtlich der Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen gibt es große Unterschiede. Nur in 15 der untersuchten Kommunen (etwa 35 Prozent)

wurden Ausnahmeregelungen explizit formuliert. In den meisten Fällen gelten die Ausnahmefälle für Personen mit amtlich anerkannten Behinderungen oder Pflegebedarfen, die zusätzlichen Raumbedarf rechtfertigen. In einem Teil der Kommunen liegt dieser Zusatzbedarf bei 15 Quadratmetern, während in anderen Kommunen lediglich 10 Quadratmeter anerkannt werden.

In jeweils zehn Kommunen wurden Behinderungen und besondere Lebenslagen (z.B. Schwangerschaft, schwere Krankheit, laufende Sorgerechtsverhandlung) als Gründe für eine Unzumutbarkeit von Umzugsaufforderungen anerkannt. In einzelnen Kommunen wurden darüber hinaus ältere LeistungsbezieherInnen und Alleinerziehende bzw. Familien mit kleineren Kindern vor Umzugsaufforderungen geschützt. Begründung waren dabei die Unzumutbarkeit und die Bedeutung der sozialen Netze im Nahraum des Wohnortes, die durch einen erzwungenen Umzug möglicherweise zerrissen würden. Im Großteil der untersuchten Kommunen (28 Kommunen, etwa 65 Prozent) wurden keinerlei Ausnahmereglungen für bestimmte Personengruppen getroffen.

In 16 der untersuchten Kommunen (etwa 37 Prozent) wurden pauschal oder für die Ausnahmefälle Toleranzwerte der Grenzwertüberschreitung festgelegt. Der größte Teil dieser Regelungen legt zehn Prozent als zu akzeptierenden Überschreitungswert fest (neun Kommunen), in Ausnahmefällen liegen die Werte mit fünf Prozent (eine Kommune) darunter oder mit 13 bzw. 20 Prozent darüber (jeweils eine Kommune). In insgesamt drei weiteren Richtlinien haben sich die Kommunen entschieden, die Toleranzgrenzen bezogen auf die Wohnungsfläche (zwei Kommunen) bzw. auf einen festgesetzten Geldbetrag von 15 Euro (eine Kommune) festzulegen.

Die Verfahrensweisen bei „unangemessenen" Kosten der Unterkunft unterscheiden sich nur graduell. Die Mehrzahl der Kommunen setzt bei der Überschreitung der Richtwerte auf eine Einzelfallprüfung, um die Zumutbarkeit einer Aufforderung zur Kostensenkung zu prüfen. In Abhängigkeit von Toleranzgrenzen und Ausnahmetatbeständen erfolgt nach der Einzelfallprüfung eine schriftliche Aufforderung zur Kostensenkung. In den meisten Kommunen wird dabei eine Beweislast der Bemühungen zu Lasten der LeistungsbezieherInnen festgelegt. In etwa einem Drittel der Kommunen wird diese Beweislast ausdrücklich als Instrument beschrieben, bei mangelnder Kooperation umgehend die Leistungen für die Unterkunft auf die Höhe der Angemessenheit zu beschränken. In über 80 Prozent (35 Kommunen) wird die maximale Frist zur Übernahme von „unangemessen" hohen Unterkunftskosten wie im Gesetz mit sechs Monaten angegeben. In zwei Fällen (Wuppertal, Parchim) werden Fristen unterhalb dieser sechs Monate festgelegt. In 6 Fällen (knapp 14 Prozent) wurden großzügigere Fristsetzungen beschlossen. In der Regel wird diese zeitliche Kulanz von regelmäßigen Prüfungen und Fristverlängerungen begleitet.

In der Übergangsphase der Einführung der neuen Richtlinien praktizieren einige Städte – insbesondere solche, die einen hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit „unangemessenen" Unterkunftskosten haben – eine zeitliche Staffelung

der Aufforderungen zur Kostensenkung. Jeweils zu vorher festgelegten Terminen (meist im Abstand von etwa sechs Monaten) werden verschiedenen Gruppen zur Kostensenkung aufgefordert. Maßstab bei der Einteilung ist die anteilige Höhe der Richtlinienüberschreitung. Zuerst werden die Bedarfsgemeinschaften mit den am deutlichsten über den Richtwerten liegenden Unterkunftskosten angeschrieben. Geringere Überschreitungen werden entsprechend später zur Kostensenkung aufgefordert.

Neben den Ausnahmeregelungen wurden in einigen Kommunen auch Festlegungen und Regelungen für spezifische Wohnungsmarktsegmente getroffen. Spezifische Festlegung für einzelne Nachfragergruppen (Jugendliche, Zuzieher etc): Ein großer Teil der kommunalen Richtlinien (in 27 Kommunen, entspricht fast 63 Prozent) legt unterschiedliche Verfahrensweisen und Maßstäbe für verschiedene Wohnungsmarktgruppen fest. So haben 18 Kommunen eigenständige Festlegungen für Eigentumswohnungen erarbeitet, die sich von den Regelungen für Mietwohnungen unterscheiden. In sieben weiteren Kommunen wurden Unterschiede zwischen Bestands- und Zuzugshaushalten festgelegt. In der Regel wurde BestandsmieterInnen dabei eine Form des Vertrauensschutzes in Bezug auf die bisherigen Wohnungen entgegengebracht. In drei Kommunen (Landkreis Ludwigslust, Dresden und Chemnitz) liegen die Höchstmieten für neubezogene Wohnungen unter den sonst üblichen Grenzwerten der Angemessenheit. In Ludwigslust „sollten bei Neueinzug einer Wohnung die Unterkunftskosten i.d.R. um ca. 10 Prozent niedriger liegen" (RL Ludwigslust, S. 3). In Dresden und Chemnitz werden Zuzüge aus anderen Kommunen benachteiligt. In der Dresdner Richtlinie heißt es: „Antragsteller, die erstmalig ihren Hauptwohnsitz in Dresden nehmen, müssen sich nach einer gesonderten Tabelle zur Festlegung der Angemessenheit richten, deren Wert knapp fünf Prozent unter den Werten für bereits in Dresden gemeldete Personen liegt." (RL Dresden, S. 3) In Chemnitz ist sogar eine 15prozentige Unterschreitung der für Bestandsmieter üblichen Grenzwerte vorgesehen. Die Angemessenfestlegung für die Koste der Unterkunft wird hier zu einem Instrument der demografischen Steuerung, in dem durch die Regelung der Zuzug von transferabhängigen Haushalten zumindest erschwert wird.

Bereits vor der gesetzlichen Regelung für ein grundsätzliches Umzugsverbot von jugendlichen Hilfebeziehenden haben einige Kommunen in ihren Ausführungsvorschriften die Kostenübernahme für eine eigene Wohnung von Jugendlichen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres ausdrücklich ausgeschlossen. Nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Alleinerziehenden, Empfehlungen des sozial-psychologischen Dienstes) haben Jugendliche einen Anspruch auf eine eigene Wohnung.

Regelungen für Eigentumswohnungen und Eigenheime: Die Sonderregelungen für Bedarfsgemeinschaften, die in Eigenheimen oder Eigentumswohnungen leben, weisen die größte Varianz aller Festlegungsaspekte auf. Während in einzelnen Städten die Wohnkosten die örtlich festgelegten Mietkosten nicht überschreiten dürfen, werden anderen Orts die vollen Kosten anerkannt (jedoch ohne Tilgungsraten), wenn die Wohnungen eine Wohnungsgröße von 120 qm (bei Eigentumswohnun-

gen) bzw. 130 qm (bei Eigenheimen) nicht überschreiten. In Dortmund wird bei Wohnungseigentum sogar grundsätzlich auf eine „gesonderte Prüfung der Angemessenheit der Wohnungsgröße" verzichtet (RL Dortmund, S. 3). In diesen Fällen sind die EigentümerInnen gegenüber den MieterInnen deutlich besser gestellt. In den Richtlinien von Parchim etwa heißt es exemplarisch: „Die Kosten der Zinsen dürfen um nicht mehr als 100 Prozent über den Mietkosten für angemessenen (Miet)Wohnraum liegen." (RL Parchim, S. 5) Auch der Landkreis Nordhausen stellt die EigentümerInnen besser als die MieterInnen: „Grundsätzlich sind die monatlichen Zinsen in der tatsächlich anfallenden Höhe zu übernehmen. Eine Reduzierung der Leistungen auf das Maß einer nach Sozialhilferichtlinien angemessenen Mietwohnung ist weder bei den Heizkosten noch bei der Wohnfläche zulässig. [...] Der dem Eigenheim zugebilligte Schutz (darf) nicht durch die Bemessung der Unterkunftskosten faktisch wieder eingeschränkt werden." (RL Nordhausen, S. 4)

In anderen Kommunen wiederum richtet sich auch bei Wohnungseigentum die „angemessene" Wohnungsgröße nach der Personenzahl des Haushalts. In Stralsund und Krefeld beispielsweise werden zwar leicht höhere Wohnungsgrößen als „angemessen" akzeptiert, die Gesamtkosten für Wohngeld und Zinsen jedoch dürfen die Kostengrenzen für die kleineren Mietwohnungen nicht überschreiten (vgl. RL Stralsund, S. 3, RL Krefeld, S. 2).

3 Einschätzung der kommunalen Umsetzungspraxis

Die Übersicht der statistisch auswertbaren Informationen verdeutlicht die großen kommunalen Unterschiede bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung im Bereich der Unterkunftskosten. So reicht die Spanne der Aufforderungen zur Kostensenkung von 1,8 Prozent in Berlin bis zu 29,5 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften in Dresden. Auch die Anteile der tatsächlich vollzogenen Umzüge unterschieden sich deutlich. Bezogen auf die Aufforderungen zur Kostensenkungen sind etwa in Löbau/Zittau lediglich 3,3 Prozent der davon betroffenen Bedarfsgemeinschaften tatsächlich umgezogen – in Unna waren es über 27 Prozent.

Dabei ist kein Zusammenhang zwischen den Anteilen der Aufforderungen und den tatsächlich vollzogenen Umzügen zu erkennen. Die Gebietskörperschaften, in denen nur wenige gezielte Aufforderungen zur Kostensenkung ausgesprochen wurden, weisen keineswegs die höchsten Anteile tatsächlich vollzogener Umzüge auf. Im Gegenteil, das Beispiel Berlin zeigt, dass der geringste Anteil an Aufforderungen zur Kostensenkung (1,8 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften) sogar den geringsten Anteil an Umzügen bezogen auf dieses Aufforderungen aufweist (1,7 Prozent aller Aufforderungen – bezogen auf die Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften mussten also in Berlin lediglich 0,03 Prozent umziehen. Die Anzahl und der Anteil von Aufforderungen zur Kostensenkung sind in den hier vorgestellten Fallbeispielen kein Indikator für erzwungene Umzüge im Rahmen der Sozialgesetzgebung.

Tabelle 1: Aufforderungen zur Kostensenkung und vollzogene Umzüge im Rahmen der KdU-Regelungen in ausgewählten Gebietskörperschaften

Kreis/Stadt/ Land	Bedarfsgemeinschaften (BG)	Aufforderungen zur Kostensenkung (AK)		Vollzogene Umzüge		
	Anzahl	Anzahl	In % der BG	Anzahl	In % der AK	In % der BG
Dresden	32.132	9.472	29,5	Keine Angabe		
Berlin	337.315	6.058	1,8	103	1,7	0,03
Erfurt	18.400	1.100	6,0	89	8,1	0,5
Kreis Neuss	11.605	1.161	10,0	290	25,0	2,5
Löbau/Zittau	12.229	3.019	24,7	101	3,3	0,8
Chemnitz	19.809	1.046	5,3	221	21,1	1,1
Unna	15.037	2.400	16,0	650	27,1	4,3
Magdeburg	20.000	3.762	18,8	355	9,4	1,8
Thüringen	140.000	5.466	3,9	850	15,6	0,6
Gesamt	606.527	33.484	5,5	2.659	7,9	0,6

Quelle: Angaben der Kommunen und eigene Berechnungen

Die Anteile der vollzogenen Umzüge an der Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften geben Auskunft über regionale Relevanz von Umzügen bei der Umsetzung des SGB II im Bereich der Unterkunftskosten. Während beispielsweise in Berlin im Rahmen der Kostensenkung erzwungene Umzüge mit 0,03 Prozent an allen Bedarfsgemeinschaften nur ein geringes Ausmaß haben, sind in Unna über vier Prozent aller Bedarfsgemeinschaften umgezogen. Auffällig an den ausgewählten Fallbeispielen ist der klare Ost-West-Unterschied. Die beiden Westkommunen (Unna, Rhein-Kreis Neuss) liegen deutlich über den Werten der ostdeutschen Kommunen. Ein möglicher Hinweis darauf, dass der Anteil von Bedarfsgemeinschaften, die erstmalig mit den Restriktionen der Transferabhängigkeit konfrontiert sind, größer ist. Die hohen Umzugsraten wären dann als ein Anpassungsphänomen der Übergangsphase anzusehen.

Die kleine Auswahl an Kommunen (siehe Tabelle 1) zeigt deutlich, dass die Anteile der bisher tatsächlich vollzogenen Umzüge deutlich geringer ausfallen als die von den Jobcentern versandten Kostensenkungsaufforderungen an die Bedarfsgemeinschaften. Die Gründe für diese Diskrepanz sind verschieden. Vor allem in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten können die Betroffenen immer wieder nachweisen, dass keine günstigeren Angebote zur Verfügung stehen. Daneben spielen aber auch administrative Unsicherheiten eine Rolle, weil sich durch die noch nicht abgeschlossenen politischen Diskussionen zur Umsetzung der Hartz-VI-Gesetzgebung Ausführungsvorschriften und Umsetzungspraxen noch nicht ausreichend stabilisiert haben. In Städten mit einem hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften (etwa Berlin und Bremen) ist die Umsetzungspraxis ganz

bewusst darauf ausgerichtet, größere Umzugsbewegungen zu vermeiden, weil bereits ohne die auch öffentlich nur schwer vermittelbaren Zwangsumzüge nur eine geringe Akzeptanz für die neue Gesetzgebung besteht. Eine weitere Erklärung für das deutliche Auseinanderdriften von Kostensenkungsaufforderungen und amtlich erfassten Umzügen liegt aber auch in der Praxis der Jobcenter selbst begründet. Während die Kostensenkungsforderungen auf eine Reduzierung der kommunalen Ausgaben zielen, stellen anerkannt „notwendige Umzüge" einen Kostenfaktor dar, denn Umzugskosten und teilweise auch Mietkautionen müssen in diesen Fällen übernommen werden. Eine gängige Praxis in einigen Kommunen ist es, auf die Anträge zur Kostenübernahme von Umzügen bzw. zur Genehmigung von Umzügen nicht oder nur verzögert zu reagieren. Hinter den geringen Zahlen der registrierten und angegebenen Umzüge verbirgt sich also eine Dunkelziffer von weiteren Umzügen in preiswertere Wohnungen.

Für viele Betroffenen jedoch stellt allein eine Kostensenkungsaufforderung oder eine Umzugsaufforderung eine erhebliche Verunsicherung dar, denn die Ankündigung einer reduzierten Kostenübernahme wird von vielen als das verstanden, was es ist: als der drohende Verlust der Wohnung. Unabhängig von den bestehenden Möglichkeiten für einen Umzug in eine „angemessene" Wohnung wird damit die räumliche Basis der individuellen Souveränität ebenso wie der gewachsenen nachbarschaftliche Beziehungen in Frage gestellt.

4 Auswirkungen der Regelungen zu den Kosten der Unterkunft in Berlin

Am Beispiel Berlins seien die wohnungs- und sozialpolitischen Effekte der Regelungen zu den Kosten der Unterkunft detaillierter skizziert. Die Sondersituation einer Millionenstadt mit einem sehr hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften und einem als entspannt geltenden Wohnungsmarkt schränken die Übertragbarkeit auf andere Kommunen eine, jedoch verweisen die Entwicklungen hier auch auf einige generelle Trends, die mit der Anwendung der Hartz-IV-Gesetzgebung zu erwarten sind.

In Berlin betreffen die Regelungen über 500.000 Personen in etwa 320.000 Bedarfsgemeinschaften. Neben den Leistungen zum Lebensunterhalt regelt die neue Sozialgesetzgebung auch die Kosten der Unterkunft:

> *„Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf des allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft so lange zu berücksichtigen, wie es dem allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monat."* (§ 22 Absatz 1 SGB II)

Damit ersetzt Hartz IV in seinem Einflussbereich sowohl die Regelungen für bisherige SozialhilfeempfängerInnen als auch für bisher Wohngeldberechtigte, im Jahr 2003 257.344 Haushalte.

Insbesondere für den Bereich Wohnen obliegt die Umsetzung des Gesetzes den Kommunen, die in Ausführungsvorschriften die „Angemessenheit" und „Zumutbarkeit" klarer zu definieren haben. In Berlin war das die Aufgabe der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. Die ersten Überlegungen für eine solche Festlegung orientierten sich an den bisherigen Regelungen der Sozialhilfe und lösten zum Teil heftige Proteste bei Mieterverbänden und Betroffenengruppen aus. Insbesondere die geplante Orientierung der im Gesetz geforderten „Angemessenheit" an festgelegte Wohnungsgrößen ließ einen massiven Anstieg von Zwangsumzügen erwarten. Der segmentierte Berliner Wohnungsmarkt weist insbesondere in den innerstädtischen Altbaubeständen überdurchschnittliche Wohnungsgrößen auf, so dass nach den geplanten Vorgaben Bedarfsgemeinschaften (also Mehrpersonenhaushalte) faktisch aus diesen Gebieten ausgeschlossen wären. Diese Kritik berücksichtigend legte die Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner (PDS) im April 2005 einen Entwurf der Ausführungsvorschriften (AV-Wohnen) vor, der sich ausschließlich an den Mietkosten orientiert. Wohnungsgrößen sollten damit kein direktes Kriterium mehr für die „Angemessenheit" sein und wirken sich erst über ihre kumulativen Effekte auf den Mietpreis aus. Eine entsprechende Wohnung ist dann nicht mehr „zu groß", sondern nur noch „zu teuer". Nach inhaltlichen Auseinandersetzungen mit dem Finanzsenat, der vor allem eine Kostenreduktion der Sozialausgaben im Auge hatte, wurde dieser Entwurf mit erheblichen Abstrichen in der Ausgestaltung der Richtwerte beschlossen.

5 Reduktion der wohnungspolitischen Reichweite

Die bis 2004 geltenden Bemessungsgrenzen für die Übernahme der Wohnkosten durch die Sozialämter bzw. die Höchstbeträge für die zuschussfähige Miete bei Wohngeldzahlungen wurden in Nettokaltmieten angegeben. Die neue Regelung legt jedoch – dem Grundsatz der tatsächlich auflaufenden Wohnkosten folgend – Grenzwerte der Bruttowarmmiete fest.

Die in den bisherigen Regelungen der Berliner Sozialämter vorgesehene Differenzierung zwischen Baualtergruppen sowie personenanzahlabhängigen Beschränkungen der Wohnungsgrößen werden mit den beschriebenen „Ausführungsvorschriften Wohnen" aufgehoben. Unabhängig vom Alter der Gebäude und von der Größe der Wohnung wird nun ausschließlich die tatsächlich anfallende Bruttowarmmiete zur Grundlage der Wohnkostenübernahme. Im Vergleich zu allen bisherigen Grenzwerten fällt die neue Regelung großzügiger aus. Damit hätten die betroffenen Haushalte im Vergleich zu den früheren Regelungen einen scheinbar leicht erhöhten Spielraum bei den Wohnungsgrößen und könnten zudem Wohnungen in einem etwas erweiterten Preissegment bewohnen.

Zugleich wird jedoch in den Ausführungsvorschriften die Möglichkeit für Umzüge eingeschränkt und an die Bedingung einer „Erforderlichkeit" geknüpft. Ausgeschlossen davon sind ausdrücklich „eine schlechte Wohnungsausstattung" und „der Wunsch nach einer anderen Wohnumgebung" (AV-Wohnen Berlin, S. 8). Die in den Richtlinien der Ausführungsvorschriften gewährten Spielräume zielen also nicht auf eine allgemeine Verbesserung der Wohnsituation von transferabhängigen Haushalten, sondern haben eine lediglich statusstabilisierende Wirkung für Haushalte, die neu in diese Abhängigkeit geraten. Vor dem Hintergrund der Akzeptanzkrise des Gesamtpaketes von Hartz IV und der latenten Proteststimmung sind die Ausführungsvorschriften Wohnen sowohl in den Festlegungen der Bemessungsgrenzen als auch in der öffentlichen Vermittlung als erfolgreiche Legitimationsstrategie anzusehen. Die öffentliche Darstellung verkürzte die komplexen Entscheidungsprozesse einer monatelangen Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften auf einen Konflikt zwischen der Sozialsenatorin Knake-Werner (PDS) und dem Finanzsenator Sarrazin (SPD). Dabei wurde die beschlossene Fassung als ein Erfolg der PDS-Senatorin dargestellt. So resümierte etwa die Berliner Zeitung: „Sie [die Sozialsenatorin] setzte sich im Streit mit Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD) [...] durch." (Berliner Zeitung, 4.5.05, S. 21) Selbst eine Protestnote verschiedener Berliner Gewerkschaftsgliederungen, des Berliner Arbeitslosenzentrums und der Berliner Mietergemeinschaft stimmt in das Loblied auf die Sozialsenatorin ein: „Die ‚Ausführungsvorschrift Wohnen' der Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner zeugt von politischer Vernunft." (Offener Brief zur „Ausführungsvorschrift Wohnen") – eine grundsätzliche Kritik wird dabei zu Gunsten eines Verweises auf verwaltungsinterne Implementationsschwierigkeiten zurückgestellt.

Doch schon der Vergleich der festgelegten Richtwerte mit den bisher geltenden Höchstbeträgen für die zuschussfähige Miete bei der Wohngeldberechnung zeigt, dass die neue Regelung alles andere als großzügig ist. Lediglich in älteren Wohnungsbeständen (vor 1966 erbaut) liegen die neuen Richtwerte über den bisherigen Wohngeldgrenzen. In den später errichteten Gebäuden müssen sich die ALG-II-abhängigen Haushalte im Vergleich zu den früheren Wohngeldregelungen in Größe bzw. Wohnqualität einschränken.

In diesem Vergleich zum Wohngeld bildet sich eine tiefer gehende Veränderung der Wohnungspolitik ab: Wurde früher das Wohngeld mit den sehr weiten Bemessungsgrenzen relativ breit gefächert in den verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten gewährt und in seiner Höhe wesentlich von den Einkommen der Antragsteller bestimmt, so verengt sich die neue Regelung auf bestimmte Wohnungsmarktsegmente und wird von den Wohnkosten bestimmt. Die lange Zeit in der BRD angestrebte Entkopplung von Einkommen und Wohnungsversorgung wird mit den Regelungen zu Hartz IV aufgekündigt. Es geht nicht mehr darum, den einkommensschwächeren Haushalten einen Zuschuss für eine (fast) beliebige Wohnung zu gewähren und somit die Wahl des Wohnortes und der Ausstattung zumindest ein Stück weit von der konkreten Einkommenssituation abzulösen. Im Gegenteil: Hartz IV schränkt bereits in der Logik von Bemessungsgrenzen für die

Wohnkosten die Auswahlmöglichkeiten einer Wohnung ein. Auch die Betroffenen müssen die Perspektive wechseln: Statt der Frage: „Wie viel Wohngeld kann ich bei meinem gegenwärtigen Einkommen erwarten?“ stellt sich nun die Frage: „Wie viel Wohnung darf ich mir noch leisten?“

Statt eines gesetzlich garantierten Zuschusses zur Miete (Wohngeld) steht Hartz IV für ein Abhängigkeitsverhältnis, bei dem administrative Vorgaben über die Wohnsituation der betroffenen Haushalte entscheiden. In ihrer Ausrichtung auf transferabhängige Haushalte stellen die Festlegungen zu den „Kosten der Unterkunft“ in der Hartz-Gesetzgebung einen Wechsel der Wohnungspolitik vom „Massenmodell“ zu einem „Residualmodell“ dar (Häußermann/Siebel 1993, S. 30): Statt einer öffentliche Förderung für breite Schichten der Bevölkerung, wie sie etwa die inzwischen eingestellte Wohnungsbauförderung des Sozialen Wohnungsbaus darstellte, wird mit Hartz IV eine Verkürzung der wohnungspolitischen Intervention auf Problemgruppen fortgeschrieben, wie sie bereits im Wohnraumfördergesetz (WoFG) aus dem Jahre 2002 angelegt ist. Zugleich formiert sich das wohnungspolitische Instrumentarium von Hartz IV als eine sozialautoritäre Drohkulisse. Es steht damit im Gegensatz „zum Ethos neoliberaler Politik: individuelle Wahl, eigenverantwortliches Handeln, Herrschaft über das eigene Schicksal, Eigenverantwortung und selbstbestimmtes Leben“ (Rose 2000, S. 86) und verweist auf die klassendifferenzierte Varianz des neoliberalen Umbaus. Das neoliberale Projekt hinter Hartz IV ist nicht nur als eine Destruktion bisher bestehender Sozialstaatlichkeit (roll back) zu interpretieren, sondern formiert eine neue Form der Regulierung, die mit Peck und Tickell als „roll out“ bezeichnet werden kann (vgl. Peck/Tickell 2003, S. 178 ff).

6 Hartz IV: Segregationsgarant und Aufwertungsmotor

Eine feste Größe der politischen Diskussionen um die Ausführungsvorschriften waren die befürchteten sozialräumlichen Dynamiken, die mit zu eng gefassten Bemessungsgrenzen zu erwarten wären. Die Berliner Sozialsenatorin Knake-Werner betonte immer wieder, das es „keine Massenumzüge“ (Tageszeitung, 14.1.05, S. 21) geben werde. Auch die letztlich festgelegten Richtlinien wurden als sozial gerechte Lösung präsentiert: „80 Prozent - und damit fast der gesamte Berliner Wohnungsmarkt [...] bleibt durch unsere Regelungen auch für Langzeitarbeitslose erreichbar. Die Richtwerte liegen [...] über den Berliner Durchschnittswerten. Eine weitere soziale Entmischung der Stadtquartiere ist daher nicht zu befürchten.“ (PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus 2005)

Stellt man die jetzigen Bestimmungen der AV-Wohnen der angebotsseitigen Struktur des Berliner Wohnungsmarktes gegenüber, stellen sich folgende Fragen:

- Gibt es ein ausreichend großes Angebot für die etwa 320.000 Bedarfsgemeinschaften in Berlin?

- Wie verteilen sich diese Wohnungen auf die verschiedenen Wohnungsmarktsegmente?

Da es in Berlin keine vollständige Wohnungsmarktstatistik (inklusive der Miethöhen) gibt, muss mit Hilfsmitteln der Annäherung gearbeitet werden. Der Mietspiegel, der mit 1,2 Millionen Wohnungen über 70 Prozent des gesamten Berliner Wohnungsmarktes abbildet (1,7 Millionen. Wohnungen gemäß Techem-empirica 2003), bietet sich in seinen differenzierten Mietspiegelfeldern (gegliedert nach Wohnungsgröße, Baualter und Ausstattung) für eine solche Untersuchung an. Ausdrücklich nicht erfasst werden darin die etwa 150.000 selbst genutzten Eigentumswohnungen der Stadt und die etwa 250.000 geförderten Wohnungen.

Eine Auswertung der neuen Mietspiegeldaten zeigt, dass den über 312.000 Bedarfsgemeinschaften etwa 850.000 Wohnungen innerhalb der Angemessenheitsgrenzen gegenüberstehen. Das sind ca. 70 Prozent der im Mietspiegel erfassten Wohnungen und 48 Prozent des gesamten Berliner Wohnungsmarkts. Doch die Verteilung auf die verschiedenen Bedarfsgemeinschaftsgrößen ist ebenfalls zu prüfen:

So stehen den über 190.000 alleinstehenden ALG-II-Beziehenden zwar knapp 275.000 Wohnungen auf dem gesamten Berliner Wohnungsmarkt zur Verfügung, dennoch muss die Versorgung kleiner Haushalte als äußerst problematisch angesehen werden. Denn in der „Single-Hauptstadt" Berlin konkurriert ein großer Teil der insgesamt etwa 960.000 1-Personen-Haushalte um 333.000 Mietwohnungen, die kleiner als 50 qm sind. Unter der Annahme, dass ein Drittel der Berliner Wohnungen Eigentums- und Sozialwohnungen sind und so ein Drittel der Singlehaushalte versorgen können, bleiben immer noch 630.000 1-Personen-Haushalte übrig. Rein rechnerisch konkurrieren also etwa 1,9 potenzielle MieterInnen um eine preisgünstige kleine Wohnung. Insbesondere die fast 400.000 1-Personen-Haushalte mit geringem Einkommen (weniger als 900 Euro) (Statistisches Landesamt Berlin 2003) können nicht oder nur eingeschränkt auf größere Wohnungen ausweichen. Nur wenige MieterInnen wollen zwar in solch kleinen Wohnungen leben – der größte Teil wünscht sich Wohnungen mit großen Küchen und getrennten Wohn-, Schlaf- und Arbeitsbereichen. Die Hartz-IV-Singlehaushalte jedoch müssen mit KleinrentnerInnen, Grundsicherungsbeziehenden, Studierenden und KleinverdienerInnen um die unattraktiven kleinen Wohnungen konkurrieren.

Auch die Versorgungslage der knapp 60.000 Bedarfsgemeinschaften mit zwei Personen stellt sich dramatisch dar. Zwar stehen für diese Gruppe fast 180.000 „angemessene" Wohnungen zur Verfügung, doch muss auch hier die gesamte Wohnungsnachfrage berücksichtigt werden. Etwa 275.000 Wohnungen zwischen 50 und 65 qm stehen über 220.000 2-Personen-Haushalten und über 290.000 Singlehaushalten gegenüber, die auf diesen Bereich der größeren Wohnungen drängen. Insgesamt konkurrieren auch in diesem Bereich 1,9 Haushalte um eine Wohnung.

Für die knapp 80.000 Bedarfsgemeinschaften mit drei und mehr Personen gestaltet sich die Versorgungslage wesentlich günstiger. Der Mietspiegel weist etwa

585.000 größere Mietwohnungen (ab 65 qm) aus, von denen der größte Teil die Kriterien der Angemessenheit erfüllt. Demgegenüber stehen etwa 270.000 Haushalte mit drei und mehr Personen sowie 235.000 noch nicht versorgte 2-Personen-Haushalte. Das Verhältnis von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage liegt hier bei etwa 1 zu 0,9.

Für mehr als drei Viertel aller Bedarfsgemeinschaften sind also deutliche Einschränkungen bei der Wohnungssuche zu verzeichnen, weil sie mit anderen – oftmals zahlungskräftigeren und weniger stigmatisierten – Haushalten um die kleinen preiswerten Wohnungen konkurrieren müssen.

Die durch die Angemessenheitsgrenzen beschränkten Ausweichmöglichkeiten in weniger umkämpfte (größere) Wohnungsmarktsegmente erschwert die Wohnungsversorgung erheblich und führt im Bereich der kleineren Wohnungen zu einem künstlich geschaffenen Nachfragedruck, der sich nicht zuletzt in den deutlichen Mietsteigerungen im Bereich der kleinen Wohnungen widerspiegelt. Damit bestätigt der neue Mietspiegel ein in der Wohnungswirtschaft seit Langem bekanntes Phänomen, dass die preiswertesten (und meist auch schlechtesten) Wohnungen die größten Mietsteigerungen aufweisen.

Darüber hinaus ist die stadträumliche Verteilung und die Qualität der „angemessenen" Wohnungen von Interesse. Ein Blick auf die Baualtersklassen zeigt eine deutlich ungleiche Verteilung. Von den 850.000 „angemessenen" Wohnungen lassen sich mehr als die Hälfte in den vor 1949 errichteten Häusern verorten. Weitere Schwerpunkte der „angemessenen" Wohnungen finden sich in den 1956 bis 1964 erbauten ehemaligen Sozialwohnungen (14 Prozent) und in den Plattenbausiedlungen der Ostbezirke (19 Prozent). Nur eine geringe Rolle beim Angebot von „angemessenen" Wohnungen spielen hingegen die zwischen 1973 bis 1990 in Westberlin erbauten Wohnungen und die Neubauten nach 1990.

Die „angemessenen" Wohnungen befinden sich nicht nur verstärkt in den ältesten Beständen der Stadt und in den Ostberliner Plattenbauten, sondern vor allem auch in den minder ausgestatteten Wohnungen. Fast alle der knapp 180.000 Wohnungen mit Substandardmerkmalen – also Wohnungen, die über keine moderne Heizung und/oder kein Bad verfügen – gelten als „angemessen" im Sinne der AV-Wohnen. Da in diesen schlechter ausgestatteten Beständen die Konkurrenz mit anderen Wohnungssuchenden geringer ist als in den besser ausgestatteten Wohnungen, droht mit der aktuellen Regelung zu den Wohnkosten ein deutlicher Zusammenhang von sozialpolitischer Transferabhängigkeit und schlechter Wohnungsqualität zu entstehen. Die AV-Wohnen läutet die Rückkehr des Zwei-Klassen-Wohnens ein.

Zudem weist der aktuelle Mietspiegel gegenüber dem Mietspiegel von 2005 in den meisten Feldern Steigerungen auf. Ein Vergleich der „angemessenen" Wohnungen von 2005 und 2007 zeigt, wie sich diese Veränderung auf die Wohnungsversorgung der ALG-II-Bedarfsgemeinschaften in Berlin auswirkt. Die Gesamtzahl der „angemessenen" Wohnungen hat sich um etwa 45.000 Wohnungen deutlich verringert – das ist ein Rückgang um 5 Prozent. Gerade bei den prekär ver-

sorgten 1-Personen-Haushalten ist ein Rückgang des bezahlbaren Wohnungsbestands um 10 Prozent zu verzeichnen. Auch die Zahl der „angemessenen" Wohnungen für 2-Personen-Haushalte hat sich um 13.000 Wohnungen verringert. Leicht gestiegen ist hingegen die Anzahl der „angemessenen" Wohnungen für Bedarfsgemeinschaften mit drei und mehr Personen. Die Mietspiegelveränderungen stellen eine Verknappung in den stark angespannten Segmenten der kleinen Wohnungen dar. Die Mieten sind überall dort gestiegen, wo überdurchschnittlich viele Bedarfsgemeinschaften um wenige preiswerte Wohnungen konkurrieren.

Ein Blick auf die „angemessenen" Wohnungen in verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten zeigt, dass die Verteilung angemessener Wohnungen in etwa der Gesamtverteilung der Berliner Wohnungsbestände entspricht. Prognosen von entstehenden „Hartz-IV-Ghettos" bestätigen sich zumindest auf dieser Ebene nicht. Im Gegenteil: Durch die weitgehende Angleichung der Mietpreise in den verschiedenen Beständen ist die Versorgungslage von ALG-II-Bedarfsgemeinschaften ein gesamtstädtisches Problem.

Im gesamten Mietspiegelbestand von 1,2 Millionen Wohnungen liegen rund 850.000 im Rahmen der Bemessungsgrenzen. Doch die Verteilung dieser Wohnungen schließt eine weitere soziale Entmischung der Stadt nicht aus. Problematisch erscheint in dieser Hinsicht weniger die Lage der „angemessenen" Wohnungen als vielmehr die Konzentration der für ALG-II-Abhängige nicht zugänglichen Wohnungssegmente wie neu erbaute Wohnungen und relevante Teile der modernisierten Gründerzeit-Viertel. Gerade die fortlaufenden Modernisierungsarbeiten in diesen Beständen werden die Spielräume für Hartz-IV-Betroffene in diesen Bereichen deutlich einschränken. Wenn sie dann als Alternative auf die Plattenbauten in Marzahn und Hellersdorf angewiesen sind, werden letztlich die sozialchauvinistischen Visionen der Berliner Eliten aus der frühen Nachwendezeit verwirklicht. Hanno Klein, der kurz darauf verstorbene Leiter des Koordinationsausschusses Innenstadt (KOAI), hatte 1991 im Zusammenhang mit den erwünschten Veränderungen in Berlin das Bild einer „gut organisierten Verdrängung" entwickelt. Die Stadtbezirke Marzahn und Hellersdorf dienten in seiner Vision als „Staubsauger für die Alteingesessenen der Innenstädte", weil die den künftigen Investitionen weichen müssen (Der Spiegel 1991/14, S. 112). Die neuen Regelungen zu Hartz IV weisen in dieselbe Richtung und sind ein Abschied von der Orientierung an sozialräumlicher Kohäsion.

Dr. Andrej Holm ist Sozialwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Gentrifikation, Stadterneuerung und Wohnungspolitik im internationalen Vergleich. Er ist seit Jahren in Stadtteilinitiativen und Mieterorganisationen in Berlin aktiv und hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit den Folgen der Hartz-Gesetzgebung für die Wohnungsversorgung beschäftigt. Zuletzt erschienen in diesem Zusammenhang ist die Studie „Kommunalen Regelungen zu ‚Kosten der Unterkunft'" im Auftrag der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag.

Literatur

Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte (Endbericht), verfügbar unter http://www.bbr.bund.de/nn_59388/DE/Forschungsprogramme/ExperimentellerWohnungsStaedtebau/Studien/KommunaleWohnraumversorgungskonzepte/06__Veranstaltungen.html <1.2.2008>

Busch-Geertsema, Volker (2004): Die Folgen der Hartzgesetzgebung für Wohnungsversorgung und Wohnungslosigkeit. In: Widersprüche, 91/2004, S. 71–74

Der Städtetag (2004): An Hartz IV führt kein Weg vorbei. In: Der Städtetag, 2, S. 1

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (2006): Kosten der Unterkunft. Ein Beratungs- und Aktionsleitfaden, Diakonie Texte 22/2006

Dietrich, Sven (2004): Untersuchung über Rahmenbedingungen des Berliner Wohnungsmarktes für eine Versorgung von ALG-II-Empfängern mit „angemessenen Wohnraum". Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer Berliner AV Unterkunft ALG II. Studie im Auftrag der Fraktion der PDS im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin

DIFU (2007): Wohnungsverkäufe, Hartz IV und die sozialräumliche Steuerungsfähigkeit der Städte. Difu-Fachseminar am 12–14.03.2007, Berlin

Dünnhoff, Elke/Stieß Immanuel/Hoppenbrock, Cord (2006): Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz (Abschlussbericht), Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, herausgegeben vom ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung und ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung, Frankfurt/Heidelberg

Eekhoff, Johann; Mackenscheidt Klaus (2006): Auswirkungen von Hartz IV auf die Mobilität und Wohnungsversorgung der Mieter. In: Wirtschaftsdienst, 4/2006, S. 236–243

GEWOS (2007): Preisgünstiger Wohnraum in Bremen 2006/07. Analyse für die Stadt Bremen

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1993): Das Ende des goldenen Zeitalters im Sozialen Wohnungsbau. In: Bärsch, Jürgen (Hrsg.): Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau? Thematische Begegnungen mit Klaus Novy. Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publikationen, S. 9–31

Holm Andrej (2006): Kommunale Regelungen zu „Kosten der Unterkunft" im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II. Studie im Auftrag der Bund-Länder-Koordination der Bundestagsfraktion Die Linke

Holm Andrej (2007): Mangelware: Kleine Wohnungen. Der Berliner Mietspiegel 2007 und die Auswirkungen auf die „angemessenen" Wohnkosten für ALG-II-

Beziehende. In: MieterEcho, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, ME 322/2007, S. 15–18

Holm, Andrej (2005a): Hartz IV lässt die Verdrängungsfalle zuschnappen. Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung am Beispiel von Prenzlauer Berg. In: MieterEcho, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, ME 306/2004, S. 11–13

Holm, Andrej (2005b): Hartz IV: Substandard oder Platte. In: Berliner MieterEcho, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, ME 308/2005, S. 16–18

PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus (2005): Newsletter zu Hartz IV und Wohnen vom 11. Mai 2005. Verfügbar unter http://www.die-linke-berlin.de/index.php?id=23 <05.01.2008>

Peck, Jamie/Tickell, Adam (2003): Making Global Rules: Globalisation or Neoliberalisation? In: Peck, Jamie/Yeung, Henry (eds): Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives. London, S. 163–181

Rips, Franz Georg (2004b): Die Behandlung der Wohnungsfrage in der Praxis. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 57/12, S. 699–706

Rips, Franz-Georg (2004a): Wohnen in Deutschland mit Hartz IV. In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 57/8, S. 439–446

Rose, Nikolas (2000): Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/M., S. 72–109

Statistisches Landesamt Berlin (2002): Arbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen in Berlin am 31.12.2001, Pressemitteilung 220/02 vom 6.11.2002

Statistisches Landesamt Berlin (2003): Bevölkerung, Haushalte und Familien in Berlin 2003 Ausgewählte Ergebnisse des Mikrozensus. Verfügbar unter http://www.statistik-berlin.de/statistiken/mikrozensus/mz-faltblatt-2003.pdf <05.01.2008>

Statistisches Landesamt Berlin (2004a): Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Berlin am Jahresende 2003, Pressemitteilung 159/04 vom 23.7.2004

Statistisches Landesamt Berlin (2004b): Empfänger von Wohngeld, gezahlte Wohngeldbeträge und durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch in Berlin am 31.12. 2003, Pressemitteilung 144/04 vom 28.6.2004

Techem-empirica (2003): Leerstandsindex – Bundesland-Ergebnisse 2003, Berlin

Aktive Arbeitsmarktpolitik nach den Hartz-Gesetzen

Karsten Schuldt

Umfang und Struktur des arbeitsmarktpolitischen Mittel- sowie Instrumenteneinsatzes in der Bundesrepublik haben sich im Zuge der Umsetzung der so genannten Hartz-Gesetze und einer veränderten Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit gravierend geändert. Dies hatte, wie nachstehend am Beispiel von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen und öffentlich geförderter Beschäftigung aufgezeigt werden soll, weitreichende Folgen für Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchende, für arbeitsmarktpolitische Dienstleister wie auch für Arbeitsmarkt, Beschäftigung und Lebenslagen in der Bundesrepublik. Abschließend soll diskutiert werden, welche Alternativen es zu diesen seit dem Jahr 2002 von den Reformprotagonisten voran getriebenen Entwicklungen gibt.

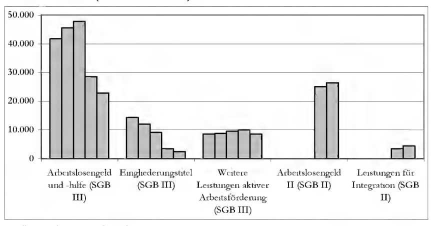
1 Entwicklung seit 2002 im Überblick

Hinsichtlich des finanziellen Mitteleinsatzes sind seit dem Jahr 2002 mehrere Entwicklungstendenzen festzustellen.

Erstens wurde, wie die nachfolgende Übersicht zeigt, der finanzielle Umfang aktiver Arbeitsmarktpolitik seit Beginn der so genannten Reformen kontinuierlich zurück gefahren: Wurden im Jahr 2002 von der Bundesebene noch 22,9 Milliarden Euro für aktive Förder- und Unterstützungsmaßnahmen verausgabt, so waren es im Jahr 2006 nur noch 15,6 Milliarden Euro. Dies entspricht – bei in diesem Zeitraum stagnierenden Arbeitslosenzahlen – einem Rückgang von fast einem Drittel.

Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und entsprechend umfangreicher Ausgaben für Lohnersatz- bzw. Grundsicherungsleistungen verschlechterte sich damit *zweitens* das Verhältnis von aktiven zu passiven Leistungen erheblich: Während im Jahr 2002 auf 1 Euro passive Leistungen noch 55 Cent aktive Leistungen entfielen, so betrug dieses Verhältnis im Jahr 2006 nur noch 1 Euro zu 32 Cent. Ein wesentliches Reformparadigma – das „Fördern" – erweist sich damit als rein rhetorische Formel.

Abbildung 1: Ausgaben für passive und aktive Leistungen nach SGB III und SGB II von 2002 bis 2006 (in Millionen Euro)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Darüber hinaus wurde *drittens* hinsichtlich der Struktur des Mitteleinsatzes umgesteuert.

Zum einen wurde der Handlungsspielraum für die arbeitsmarktpolitischen Akteure vor Ort mit den Hartz-Gesetzen und der veränderten Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit verringert: Im Jahr 2002 machten die im Eingliederungstitel festgelegten Mittel für Ermessensleistungen noch 62,3 Prozent aller für aktive Leistungen der Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel aus, während auf die weitgehend gesetzlich geregelten und damit vor Ort kaum beeinflussbaren „Weiteren Leistungen aktiver Arbeitsförderung" (z.B. Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation) erst 37,7 Prozent entfielen. Im Jahr 2006 stellt sich die Situation nunmehr so dar, dass auf die Ermessensleistungen im Eingliederungstitel des SGB III und auf die Leistungen für Integration nach SGB II zusammen nur 44,6 Prozent entfallen, auf die weniger nach regionalen bzw. lokalen Spezifika einsetzbaren „Weiteren Leistungen aktiver Arbeitsförderung" jedoch 55,4 Prozent. Die im November 2007 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgelegte, gegen

die Einschätzungen der Länder und der Kommunen stehende, Rechtsaufassung zur restriktiven Auslegung von § 16 a SGB II hat die Tendenz zu begrenzten Handlungsspielräumen der Akteure vor Ort noch einmal verstärkt.

Zum Anderen orientierten die so genannten arbeitsmarktpolitischen Reformen auf einen deutlich veränderten Instrumenteneinsatz. Während einerseits die bis 2002 vorherrschenden Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) – deutlich herunter gefahren wurden, wurden andere, teilweise neu eingeführte Förderinstrumente erheblich ausgeweitet; beispielsweise auch dadurch, dass sie gesetzlich als Pflichtleistung definiert wurden. Dazu gehörten zunächst solche Förderinstrumente wie der Existenzgründungszuschuss (die so genannte Ich-AG) und die Personal-Service-Agenturen (PSA), später die im Herbst 2004 voran getriebenen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (die so genannten 1-Euro-Jobs), welche inzwischen – trotz erheblicher fachlicher (vgl. Kettner/Rebien 2007), haushalterischer (vgl. Bundesrechnungshof 2006) und weiterer Kritiken (vgl. Ombudsrat 2006) – das bei weitem dominierende arbeitsmarktpolitische Förderinstrument darstellen. Die Kritiken richten sich auf den vielfach wahllosen Einsatz dieses Instrumentes, obwohl es dem Sinne des Gesetzes nach die arbeitsmarktpolitische ultima ratio darstellen soll. Darüber hinaus belegen Wirkungsuntersuchungen, dass die 1-Euro-Jobs die geringsten Eingliederungserfolge aller Instrumente überhaupt zeitigen. Schließlich wird auf den unzureichenden rechtlichen Status der Teilnehmer/innen hingewiesen, der sich aus der Konstruktion dieses Instrumentes als Sozialrechtsverhältnis ergibt.

2 Diskussion ausgewählter (Aus-) Wirkungen

Die mit den so genannten Reformen herbei geführte irrationale Trennung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise führt nicht nur zu inzwischen vielfach bekannten Schnittstellenproblemen zwischen den Akteuren des SGB III und des SGB II sowie deren Interventionen[1], sondern auch zur *Diskriminierung* von ganzen Gruppen von Arbeitslosen.

Sichtbar wird dieser Effekt nicht nur in den Stellenannoncen von denjenigen Unternehmen, die ihre ausgeschriebenen Arbeitsplätze nur an Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB III adressieren. Selbst viele Arbeitsmarktinstitutionen, die es besser wissen sollten, darunter Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger, bezeichnen unzulässiger Weise alle Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB II als Langzeitarbeitslose. Richtig ist zwar, dass von der

[1] Exemplarisch dafür stehen die zahlreichen Dokumente der handelnden Akteure, die die Schnittstellen und die Arbeitsteilung bei der Unterstützung der unter 25-jährigen regeln sollen. (vgl. BMAS/BMFSFJ 2006; Bundesagentur für Arbeit 2006a; Bundesagentur für Arbeit 2006b; BMAS 2006).

Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) anteilig deutlich mehr Langzeitarbeitslose betreut werden als von der Arbeitsförderung nach SGB III; gleichwohl finden sich im Rechtskreis des SGB II aktuell zu mehr als der Hälfte Arbeitslose, die weniger als ein Jahr arbeitslos sind. Dazu gehören beispielsweise Hochschulabsolventen/innen und Jugendliche mit Berufsausbildungen in einer außerbetrieblichen Einrichtung, die über gute Qualifikationen verfügen und nur aufgrund fehlender Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung sowie wegen vorhandener materieller Bedürftigkeit ihren Lebensunterhalt aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen müssen.

Zu praktischen Implikationen führt auch die Anwendung von Kundendifferenzierungen und Handlungsprogrammen, auf deren Grundlage die Arbeitslosen in verschiedene (Kunden-) Gruppen segmentiert werden. Dabei wird mit dem (Schein-) Argument der Wirtschaftlichkeit gerade für die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen der Zugang zu individuell geeigneten arbeitsmarktpolitischen Unterstützungsleistungen erschwert, teilweise sogar unmöglich gemacht.[2] Hinzu kommt, dass Nichtleistungsempfänger/innen im Rechtskreis des SGB III trotz arbeitsmarktlicher Bedürftigkeit nur Beratungs- sowie Vermittlungsleistungen erhalten und lediglich ausnahmsweise in aktive Förderinstrumente einbezogen werden. Insofern stützt und verstärkt die aktuelle Arbeitsmarktpolitik in dieser Hinsicht die ohnehin bestehende Ungleichverteilung der Risiken am Arbeitsmarkt.

Nicht vergessen werden darf im Kontext dieser und anderer Diskriminierungseffekte, dass sich aus dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft im SGB II eine große Zahl an neuen Nichtleistungsempfänger/innen ergeben hat, zu der überproportional viele Frauen gehören. Diese Arbeitslosengruppe hat zwar Anspruch auf arbeitsmarktpolitische Beratungsleistungen, nicht jedoch auf aktive Leistungen, wie etwa Qualifizierung (z.B. Förderung beruflicher Weiterbildung, FbW) oder öffentlich geförderte Beschäftigung (z.B. ABM). An derartigen aktiven Leistungen können diese Arbeitslosen zwar prinzipiell teilhaben, aufgrund der zunehmend betriebswirtschaftlich ausgerichteten Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit geschieht dies jedoch nur ausnahmsweise.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass bei der Teilnehmerauswahl für konkrete Fördermaßnahmen vielfach *Creamingeffekte* zu verzeichnen sind, um den „Erfolg" dieser arbeitsmarktpolitischen Interventionen nachzuweisen. Der Wettbewerb zwischen den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern und der überregionale Einkauf diesbezüglicher Angebote durch die Bundesagentur für Arbeit verstärken diese Tendenz. Auch dies führt zur Ausgrenzung von ohnehin besonders am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen von aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik.

Beredtes Zeichen für diese und viele andere Diskriminierungs- und Creamingeffekte ist die Tatsache, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslo-

[2] Diese Einschätzung findet sich selbst in den offiziellen Dokumenten zu den Ergebnissen der Evaluation der so genannten Hartz-Gesetze I bis III (vgl. BMAS 2006b).

sen seit vielen Jahren bei etwa vier Zehntel stagniert und die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit sogar zugenommen hat; lag diese im Januar 2005 noch bei 61 Wochen, so waren es im Juli 2007 bereits 72 Wochen.

Wegen angeblich fehlender Effektivität und Effizienz wurde das bis dahin sehr breit Anwendung findende arbeitsmarktpolitische Instrument *Förderung der beruflichen Weiterbildung* im Zuge des Reformgalopps bewusst drastisch zurück gefahren.

Tabelle 1: Teilnehmerbestand in der Förderung beruflicher Weiterbildung, Jahresdurchschnitte 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006	Index 2006 [a]
Frauen	175.184	135.092	96.189	59.743	57.615	32,9
Männer	164.734	124.831	88.228	54.607	61.163	37,1
Gesamt	339.918	259.922	184.418	114.350	118.778	34,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit
[a] 2002 = 100

Wie Tabelle 1 verdeutlicht, lag der durchschnittliche jährliche Teilnehmerbestand im Jahr 2006 nur noch bei gut einem Drittel des Ausgangsniveaus von 2002. Dabei war der Rückgang der Teilnehmerzahlen bei den Frauen noch stärker als bei den Männern, so dass im Jahr 2002 noch 51,3 Prozent aller FbW-Teilnehmenden Frauen waren, im Jahr 2006 aber nur noch 48,5 Prozent.

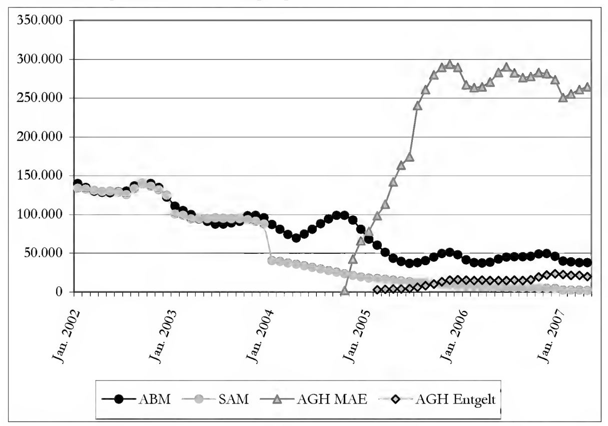
Ungeachtet tatsächlich vorhandener Probleme bei früheren FbW-Maßnahmen, die nicht geleugnet werden sollen, war schon vor einigen Jahren dieses maßlose Zurückfahren geförderter beruflicher Weiterbildung kritisch zu hinterfragen (vgl. Schuldt/Troost). Nicht nur, dass sich solche im Zuge der Reformdiskussionen gebetsmühlenhaft benutzten Begriffe wie „Bildungsoffensive", „Kompetenzentwicklung", „Lebensbegleitendes Lernen" oder auch „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit" angesichts dieser Zahlen als pure Worthülsen erweisen. Vielmehr führten die Umsteuerungen in der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik zur Verringerung der individuellen Bildungs- und Weiterbildungschancen von Arbeitslosen sowie darüber hinaus auch zur quantitativen Ausdünnung sowie zur qualitativen Verschlechterung der Bildungsinfrastrukturen; beispielsweise im Hinblick auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der dort Beschäftigten. Auch hier wirken sich die zentralen Einkaufsstrukturen der Bundesagentur für Arbeit negativ aus. Zudem sind bei den, an Stelle von längerfristigen FbW-Maßnahmen, breit eingesetzten kurzfristigen betrieblichen Trainingsmaßnahmen erhebliche Mitnahmeeffekte zu beobachten.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des mit der konjunkturellen Erholung ansteigenden Fachkräftebedarfs sowie der zunehmenden Klagen über Schwierigkeiten bei der Fachkräfterekrutierung muss man zu der Einschätzung gelangen, dass der in Teilbereichen absehbare Fachkräftemangel nicht nur durch personalpolitische Versäumnisse der Unternehmen hervor gerufen wurde, sondern auch

durch bildungspolitische Verantwortungslosigkeit verschiedener Politikbereiche mit herbei geführt wurde, so auch durch die reformierte Arbeitsmarktpolitik. Mithin kann den Reformprotagonisten auch im arbeitsmarktpolitischen Bildungsbereich weder ein gesellschaftlich effektiv und effizient wirkendes noch ein langfristig und strategisches angelegtes Reformkonzept attestiert werden.

Vergleichbar den FbW-Maßnahmen, wurden seit 2002 auch die bisher wichtigsten Instrumente *öffentlich geförderter Beschäftigung* drastisch zurückgefahren (ABM) bzw. gänzlich eingestellt und nur noch ausfinanziert (SAM) (Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung des Teilnehmerbestandes in den wichtigsten Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung seit 2002



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Demgegenüber wurde ein anderes Segment öffentlich geförderter Beschäftigung erheblich protegiert: Beginnend im Spätsommer 2004 wurden die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung noch auf der Rechtsgrundlage des SGB III, unter kräftiger Beteiligung des damaligen Bundesarbeitsministers und durch seinen „Parasitenvorwurf" an Arbeitslose berühmt-berüchtigt gewordenen Herrn Clement, wieder zum Leben erweckt und in großem Umfang eingerichtet. Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zum Jahresbeginn 2005 wurde mit einem weiteren Ausbau dieses Förderinstrumentes verbunden. Im Unterschied dazu spielten und spielen die auf der Rechtsgrundlage des

SGB II ebenfalls umsetzbaren Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt quantitativ nur eine untergeordnete Rolle.

Damit wurde im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung durch die verantwortlichen Akteure in den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II eine weitgehende Umsteuerung von teilweise längerfristig angelegten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit weitgehenden Arbeitnehmerrechten und vielfach existenzsichernden Einkommen zu kurzatmigen Sozialrechtsverhältnissen mit deutlich schlechteren Rechtspositionen und Einkommen bzw. Mehraufwandsentschädigungen vorgenommen, die die Unabhängigkeit von aufstockenden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht mehr ermöglichen. Das Sozialrechtsverhältnis in Form der so genannten 1-Euro-Jobs wurde damit in der Praxis, unter Mißachtung der Nachrangformulierung in § 16 SGB II, zum dominanten Modell öffentlich geförderter Beschäftigung a la „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ erhoben – mit allen seinen problematischen Implikationen für die Rechts-, Sozial- und Lebenslagen der davon betroffenen Personen, Familien und Haushalte. Auch strukturpolitische sowie regionalwirtschaftliche Impulse, wie sie noch vor einigen Jahren im Rahmen von ABM möglich und im Kontext von SAM sogar explizit angestrebt waren, sind auf dieser Fördergrundlage nur noch sehr eingeschränkt möglich.

3 Aktuelle Vorhaben im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung

Die jüngsten – im Sommer 2007 erstmals vorgestellten – Vorhaben der Bundesregierung im Hinblick auf die Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung sind rechtzeitig kritisch zu beleuchten, um möglichst noch Einfluss auf deren konkrete Ausgestaltung nehmen zu können.

Mit einem Gesetzentwurf zur Änderung des SGB II – *Verbesserung der Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen* – soll ein neues Förderinstrument in die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingebracht werden. Geplant ist, schrittweise und beginnend bereits im Oktober 2007 bis zum Jahr 2010 etwa 100.000 öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose ab dem 25. Lebensjahr mit mindestens zwei individuellen Vermittlungshemmnissen geschaffen werden; danach ist dieser erreichte Bestand zu stabilisieren (vgl. Deutscher Bundestag 2007). Bei dieser Gesetzesinitiative sind sowohl Licht als auch Schatten vorhanden.

Positiv ist u.a. das erstmalige Anerkenntnis zu bewerten, dass der bundesdeutsche Arbeitsmarkt für einen bestimmten Personenkreis längerfristig kaum Integrationschancen bietet. Damit wird – wenn auch nur implizit – das bisherige Reformdogma relativiert, wonach nur die Vermittlungsbemühungen intensiviert werden müssten, um alle Arbeitsuchenden in Beschäftigung bringen zu können. Ein weiterer Fortschritt ist, dass in den Begründungen zum Gesetzentwurf explizit auf die

hohe gesamtgesellschaftliche Selbstfinanzierungsquote öffentlich geförderter Beschäftigung verwiesen und auf die Verknüpfung von passiven sowie aktiven Leistungen abgestellt wird. Dadurch werden richtiger Weise, leider aber ebenfalls nicht direkt, einseitige Nutzenskalküle in Frage gestellt, wie sie beispielsweise in der permanenten Orientierung der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit auf Mitteleinsparungen und Haushaltsüberschüsse ihren Ausdruck finden. Schließlich ist die Orientierung auf die Längerfristigkeit der individuellen Beschäftigungsförderung, im Regelfall 24 Monaten, auf die begleitende Qualifizierung sowie auf die Sozialversicherungspflichtigkeit positiv hervorzuheben.

Allerdings müssen auch eindeutig negative Aspekte des Gesetzentwurfs benannt werden: Die Begründung für die derartige Ausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung stellt immer noch zu sehr auf individuelle Vermittlungshemmnisse als Ursache von Arbeitslosigkeit ab und lässt die fehlende Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte in Teilen der Bundesrepublik, vor allem in weiten Gebieten Ostdeutschlands, unberücksichtigt. Aufgrund dieser unzureichenden Begründungslogik ist der avisierte Umfang der Förderung, jahresdurchschnittlich 100.000 Arbeitsplätze ab dem Jahr 2010, bei derzeit etwa allein 1,5 Millionen Langzeitarbeitslosen in der Bundesrepublik folgerichtig auch zu gering konzipiert. Problematisch ist des Weiteren, dass vor einer Förderung eine sechsmonatige Phase erfolgloser Integrationsbemühungen für jeden einzelnen Fall verpflichtend ist; dies offenbart einerseits eine noch immer nicht vollständige Abkehr vom Vermittlungsdogma und führt andererseits für Personen ohne substanzielle Vermittlungschancen zu einem Verharren in Arbeitslosigkeit, weshalb nach Einzelfallprüfung auch ein frühzeitigerer Beschäftigungszuschuss möglich sein sollte. Zu kritisieren ist darüber hinaus, dass trotz der formalen Ausrichtung auf tarifliche oder ortsübliche Arbeitsentgelte der Gesetzentwurf kalkulatorisch ein Arbeitnehmerbrutto zu Grunde legt, welches nur ausnahmsweise aus der Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen heraus führen und damit ein Verharren in Armut nach sich ziehen dürfte. Auch die fehlende Einbeziehung dieser neuen Form von öffentlich geförderter Beschäftigung in die Arbeitslosenversicherung ist falsch; einerseits stigmatisiert und exkludiert dies, andererseits werden damit die zu erbringenden und im öffentlichem Interesse liegenden Tätigkeiten nicht angemessen gewürdigt. Schließlich legt das Gesetzvorhaben nahe, dass das neue Förderinstrument in Konkurrenz zu anderen Förderinstrumenten tritt und zu deren Lasten geht; auch solcher zur Unterstützung öffentlich geförderter Beschäftigung auf anderen instrumentellen Wegen (z.B. ABM oder Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt). Dies deshalb, weil zur Finanzierung auf das entsprechende Budget für Eingliederungsleistungen nach dem SGB II verwiesen wird, zusätzliche Bundesmittel jedoch nicht in Aussicht stehen.

Mit dem so genannten *Kommunal-Kombi* hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ein bis Ende 2010 befristetes Sonderprogramm angekündigt und erste Eckpunkte vorgelegt. Beginnend im Jahr 2008 sollen Regionen mit einer überproportional hohen Arbeitslosenquote (von mindestens 15 %) insgesamt 1,71 Milliarden Euro Bundes- und 300 Millionen Euro ESF-Mittel erhalten, um sozial-

versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für langzeitarbeitslose Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II zu schaffen. Auch dieses Vorhaben ist als ambivalent einzuschätzen.

Der konzeptionelle Ansatzpunkt des Kommunal-Kombi, Regionen mit besonders schweren Arbeitsmarktproblemen bzw. nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten gezielt zu unterstützen, ist positiv zu bewerten. Ein solcher Blickwinkel ergänzt und relativiert richtiger Weise den bislang dominanten Fokus auf tatsächliche oder vermeintliche individuelle Vermittlungshemmnisse von Langzeitarbeitslosen; und entspricht im übrigen langjährigen Forderungen (etwa der Sozialverbände und einiger politischer Parteien nach einem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor), die von der Bundesregierung bislang als Populismus desavouiert wurden. Ebenfalls ein Fortschritt ist die anvisierte längerfristige Unterstützung der individuellen Beschäftigungsverhältnisse, die (für die in 2008 zu schaffenden Arbeitsplätze) bis zu 36 Monate betragen können und zudem sozialversicherungspflichtig sein sollen. Damit verbessern sich die Chancen auf nachhaltige individuelle sowie regional- und strukturpolitische Förderwirkungen, die bei kurzatmigen Maßnahmen á la 1-Euro-Jobs nur gering sind. Des Weiteren ist es ein Fortschritt, dass der Kommunal-Kombi durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel finanziert werden soll und damit fiskalisch motivierte Verdrängungseffekte anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente nicht vorprogrammiert sind.

Neben diesen u.a. positiven Ansätzen birgt das bisher vom BMAS vorgelegte Konzept zum Kommunal-Kombi aber auch Gefahren. Die Verengung des förderfähigen Personenkreises auf Menschen, die mindestens zwei Jahre arbeitslos sind, ist äußerst problematisch. Die arbeitsmarktpolitische Unterstützung dieser Arbeitslosengruppe ist zwar zwingend notwendig, andererseits besteht durch die solcherart verengte Personenorientierung die Gefahr der Entstehung von „Abwartehaltungen" bei den Trägern der Grundsicherung. Das könnte beispielsweise bedeuten, dass für die so genannten Betreuungskunden oder andere Personen mit ungünstigen Eingliederungsprognosen im Rahmen der „regulären" Förderung so lange keine aktiven Unterstützungsmaßnahmen mehr bewilligt werden, bis sie eine zweijährige Arbeitslosigkeit erreicht haben. Des Weiteren ist einzuschätzen, dass der geplante Zuschuss für diese neue Form öffentlich geförderter Beschäftigung in Höhe von der Hälfte des Arbeitnehmerbruttoentgelts, höchstens jedoch 500 Euro, in zweierlei Hinsicht zu gering dimensioniert ist: Erstens sind mit dieser maximalen Zuschusshöhe nicht existenzsichernde Einkommen quasi vorprogrammiert; Armut und Abhängigkeit von Transferleistungen können auf dieser Basis nicht durchbrochen werden. Zweitens überfordern die mit einem solch geringen Zuschuss verbundenen Kofinanzierungserfordernisse die nach wie vor vielfach unterfinanzierten und überschuldeten Kommunen; dies gilt selbst dann, wenn diese Kommunen finanzielle Unterstützung durch die jeweilige Bundesländer erhalten sollten.

4 Ausblick – Verbesserungen sind erforderlich, Alternativen machbar

Die künftige Gestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung im Interesse der Arbeitslosen und der Gesellschaft, muss die seit Beginn der so genannten Hartz-Reformen gesammelten – für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen vielfach negativen – Erfahrungen berücksichtigen. Weder die aktuelle Entwicklung der Förderpraxis in den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II, noch die jüngsten Vorschläge der Bundesregierung zur Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung tragen diesen Erfordernissen – ungeachtet einzelner positiver Ansätze – Rechnung.

Zunächst ist grundsätzlich die in der öffentlichen Debatte zur Zukunft öffentlich geförderter Beschäftigung dominierende isolierte Betrachtung einzelner Förderinstrumente zu durchbrechen; so notwendig Detailverbesserungen im Einzelnen auch sein mögen. Dies bedeutet insbesondere eine problemadäquate – an gesamtwirtschaftlichen Daten von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gemessene – *Gesamtdimensionierung öffentlich geförderter Beschäftigung.* Unter Berücksichtigung von derzeit 3.715.019 registrierten Arbeitslosen, letztlich aber einer Unterbeschäftigung von etwa 7.000.000 Personen bundesweit[3] sowie mit Blick auf die begrenzten Beschäftigungswirkungen von Konjunkturaufschwung und Wirtschaftswachstum, sind jahresdurchschnittlich etwa 500.000 öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse zu fordern und mittelfristig zu verstetigen. Ein solcher Umfang ist nicht nur arbeitsmarktpolitisch und gesamtwirtschaftlich angemessen, sondern auch zwingend erforderlich, wenn nicht die Exklusion von Arbeit sowie sozialer und gesellschaftlicher Teilhabe von Hunderttausenden arbeitslosen Menschen billigend in Kauf genommen werden soll.

In diesem Zusammenhang ist im übrigen auch die angemessene Präsenz von Instrumenten öffentlicher Beschäftigungsförderung im Rechtskreis des SGB III einzufordern. Obwohl Langzeitarbeitslose in diesem Rechtskreis gegenwärtig immerhin ein Viertel aller Arbeitslosen ausmachen und daher vielfach nur geringe Eingliederungschancen besitzen und etwa ABM damit ein geeignetes Förderinstrument wären, wird dieses Instrument im SGB III vor allem aus fiskalischen Erwägungen immer weniger eingesetzt – und damit bewusst abgewartet, bis diese Arbeitslosen ihre Versicherungsansprüche aufgebraucht haben und in die Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgesteuert werden.

Fiskalisch ist ein Gesamtumfang von 500.000 öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen aufgrund der hohen gesamtwirtschaftlichen Selbstfinanzierungsquote machbar, wenn mehrere Kostenträger, insbesondere EU (ESF), Bund, Länder, Kommunen, Beschäftigungsträger und Arbeitslosenversicherung mit in die Finanzierung einbezogen werden. Vom Bund ist in diesem Kontext zum Einen zu fordern, dass die für den Rechtskreis des SGB II durch Haushaltssperrungen und

[3] Stand zum Juli 2007

ähnliches beschrittene Politik des stop-and-go bei den finanziellen Mitteln für Eingliederungsleistungen der Träger der Grundsicherung ein Ende findet. Zum Anderen sollten die für den Beschäftigungszuschuss für die Jahre 2007 bis 2011 geplanten Mittel ebenso wie die Finanzierungszusage des BMAS für das geplante Sonderprogramm des Kommunal-Kombi in Höhe von 1,71 Milliarden Euro an Bundesmitteln bis zum Jahr 2010 grundsätzlich für alle Instrumente zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse als Kofinanzierungsbaustein zugänglich gemacht werden; dies stärkt den Handlungsspielraum der Akteure vor Ort und ermöglicht eine situationsadäquatere Instrumentenauswahl. Darüber hinaus ist der letztgenannte Mittelansatz des Bundes bis zum Jahr 2013, dem Ende der aktuellen EU-Förderperiode, zu verlängern und entsprechend um den gleichen Betrag in Höhe von weiteren von 1,71 Milliarden Euro aufzustocken.

Die konkrete *instrumentelle Ausgestaltung* dieses Gesamtumfangs öffentlich geförderter Beschäftigung sollte von den individuellen Voraussetzungen und Bedarfen der Arbeitslosen sowie von den spezifischen regionalen bzw. lokalen Bedarfslagen ausgehen und von den Entscheidungsträger/innen vor Ort vorgenommen werden. Diese prinzipielle Orientierung verbietet genaue Quantifizierungen für die derzeit (ABM, Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung) bzw. die demnächst möglichen Förderinstrumente (Beschäftigungszuschuss, Kommunal-Kombi) zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse. Gleichwohl sind auch diesbezüglich einige Konkretisierungen leistbar, ohne die Entscheidungshoheit der Akteure vor Ort einzuschränken.

Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt sind, weil am wenigsten gesetzlich normiert, das flexibelste Instrument für eine individuell und regional bzw. lokal angepasste Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigung vor Ort. Ein weiterer Vorteil dieses Förderinstruments ist die volle Sozialversicherungspflicht, was – im Unterschied zu allen anderen Instrumenten öffentlich geförderter Beschäftigung – die Zugehörigkeit zur Arbeitslosenversicherung einschließt. Dies trägt nicht nur der Forderung der europäischen Beschäftigungsstrategie nach mehr und besseren Arbeitsplätzen Rechnung, sondern ist auch Anerkennung der geleisteten, letztlich im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeiten und darüber hinaus die konsequente Umsetzung des Ziels der arbeitsmarktlichen, sozialen und gesellschaftlichen Integration. Den Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt sollte daher, wo immer möglich, Vorrang eingeräumt werden. Die praktische Umsetzung dieses Vorrangs setzt zwar einerseits gesamtwirtschaftliche Finanzierungslösungen und andererseits Optionen für die Aktivierung von passiven Leistungen voraus. Beide Voraussetzungen müssen zwar erst geschaffen werden; diese sind jedoch prinzipiell möglich und daher umgehend einzufordern (vgl. Schuldt/Wagner 2006). Der situationsadäquate Einsatz dieses Instrumentes zugunsten von besonders Benachteiligten am Arbeitsmarkt erfordert überdies die längerfristige Bewilligung von entsprechenden individuellen Förderungen in einem zeitlichen Umfang von mindestens 12 bis etwa 36 Monaten sowie darüber hinaus armutsfeste Einkommenshöhen. Als Orientierung könnte hierbei die gesetzliche Pfändungsgrenze dienen, die gegenwärtig bei etwa

900 Euro (netto) liegt. Dies entspräche bei Vollzeitbeschäftigung einem Bruttostundenlohn von etwa 7,50 Euro.

Demgegenüber sind die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, aufgrund der bekannten und folgenreichen Unzulänglichkeiten dieses Förderinstrumentes, ausschließlich als arbeitsmarktpolitische ultima ratio einzusetzen. Dieser Nachrang ist auch im SGB II gesetzlich vorgeschrieben, wird von der Förderpraxis jedoch nicht eingehalten. Entsprechend ist der aktuelle Umfang von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – im Zuge des Aufbaus öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse mit anderen Instrumenten, insbesondere Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt sowie ABM – deutlich zu reduzieren. Aufgrund ihres Sozialrechtscharakters sowie unter Berücksichtigung des Prinzips der Angemessenheit des Instrumenteneinsatzes dienen die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung allenfalls zum Zweck der Überprüfung der Arbeitswilligkeit von Arbeitslosen; so wie dies im übrigen auch nach dem alten Bundessozialhilfegesetz (BSHG) mehrheitlich praktiziert wurde.

Ansatzpunkte für die Verbesserung der neu von der Bundesregierung angedachten Förderinstrumente bzw. Sonderprogramme – Beschäftigungszuschuss und Kommunal-Kombi – wurden bereits an anderer Stelle im Rahmen von deren kritischer Würdigung formuliert, so dass auf nochmalige diesbezügliche Ausführungen verzichtet werden kann. Grundsätzlich kann aber auch die Frage gestellt werden, ob überhaupt ein neues Förderinstrument erforderlich ist, da insbesondere Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt und auch ABM einen sehr breiten Kanon von Fördermöglichkeiten abdecken. Überdies besteht die Gefahr, dass durch die Einführung dieser beiden neuen Förderinstrumente der Einsatz der rechtlich besser gestellten Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt noch weiter in die Ferne rückt. Mithin könnte ein Instrument öffentlich geförderter Beschäftigung nur ein anderes Verdrängen.

Mit der schrittweisen Umsetzung vorstehend skizzierter Vorschläge wären bessere Integrationschancen für bislang am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen verbunden. Dabei sollten, wie beschrieben, quantitative und qualitative Fortschritte kohärent miteinander verbunden werden, da isolierte Betrachtungen und entsprechend punktuelle Lösungsansätze den gesellschaftlichen Herausforderungen von anhaltender Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik nicht gerecht werden können. Dies bedeutet beispielsweise, dass der Instrumentenkanon der Arbeitsförderung insgesamt zu betrachten und zu gestalten ist – das Herumdocktern an einzelnen Förderinstrumenten führt hingegen – beabsichtigt (?) nur in die Irre.

Dr. Karsten Schuldt arbeitet am PIW (Progress Institut Wirtschaftsforschung) in Teltow insbesondere zum Thema öffentlich geförderte Beschäftigung. Er ist Mitautor zahlreicher Evaluationsstudien zu Arbeitsmarktprogrammen auf europäischer, Landes- und regionaler Ebene.

Literatur

BMAS (2006a): Erste Verordnung über die Erstattung von pauschalierten Aufwendungen bei der Ausführung der Ausbildungsvermittlung (Ausbildungsvermittlung-Erstattungs-Verordnung), Berlin

BMAS (2006b): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Kurzfassung der Ergebnisse, Seite IV, Berlin

BMAS/BMFSJ (2006): Gemeinsame Handlungsempfehlungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bezüglich der Schnittstellen und der Aufgabenverteilung zwischen den Jugendmigrationsdiensten und den Leistungsträgern nach SGB II/III, Bonn

Bundesagentur für Arbeit (2006a): Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen (HEGA) 09 / 2006. Ausbildungsvermittlung für Jugendliche im Rechtskreis SGB II, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (2006b): Übertragung der Ausbildungsvermittlung von Jugendlichen im Rechtskreis SGB II. Leitfaden, Nürnberg

Bundesrechnungshof (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, o.O.

Deutscher Bundestag (2007): Bundestagsdrucksache 16/5715 vom 19. Juni 2007

Ombudsrat (2006): Grundsicherung für Arbeitsuchenden. Schlussbericht, Berlin

Rebien, Martina/Kettner, Anja (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2007, Nürnberg

Schuldt, Karsten/Troost, Axel (2004): Förderung der beruflichen Weiterbildung – quo vadis? Evaluierungsergebnisse, Entwicklungstendenzen und Perspektiven, Bremen und Teltow

Schuldt, Karsten/Wagner, Alexandra (2006): Öffentlich geförderte Beschäftigung mit den Mitteln der Grundsicherung für Erwerbsfähige (im Geltungsbereich des SGB II). Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin, Berlin und Teltow

Monitoring zu den Wirkungen von SGB II auf Frauenhausbewohnerinnen und Frauenhäuser

Brigitte Sellach

1 Einführung

Durch die Einführung von SGB II und SGB XII Anfang 2005 wurden die Grundlagen der Hilfe für Frauen und Kinder, die Opfer häuslicher Gewalt sind, verändert. Frauenhausmitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen der Frauenhausarbeit hatten – als Vertreterinnen der Interessen der von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen und ihrer Kinder – bereits in der Vorbereitungsphase von SGB II auf der Grundlage ihrer langjährigen Erfahrungen in der Frauenhausarbeit auf mögliche Probleme und Schwierigkeiten hinsichtlich der Hilfen für Frauen aus dem Problembereich häusliche Gewalt hingewiesen. Vor diesem Hintergrund bildete das Monitoring[1] der Folgen der Einführung von SGB II und SGB XII für Frauenhausbewohnerinnen und die Arbeit der Frauenhäuser einen Schwerpunkt der wissenschaftlichen Begleitung von Frauenhauskoordinierung e.V.[2] Zum Abschluss der wissenschaftlichen Begleitung werden die gemeinsam mit Gitte Landgrebe gewonnenen Ergebnisse des dreijährigen Monitoring zusammengefasst.

[1] Monitoring im Sinne von „beobachten", „begleiten", „auswerten".

[2] Die wissenschaftliche Begleitung von Frauenhauskoordinierung e.V. wurde gefördert von der „Aktion Mensch". Träger der wissenschaftlichen Begleitung war die Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung e.V. (GSF e.V.) in Frankfurt am Main.

2 Methoden des Monitoring

Das Monitoring hatte vier Phasen. Zu Beginn wurden ausgehend von einem Problemaufriss, der im Herbst 2004 von Frauenhausmitarbeiterinnen und Expertinnen im Rahmen einer Fachtagung formuliert worden war, konkrete Probleme bei der Umsetzung von SGB II aus der Praxis ausgewählter Frauenhäuser erhoben. Der Auswahl der Frauenhäuser lagen drei Kriterien zugrunde. Sie waren in städtischen und in ländlichen Regionen angesiedelt; alle Träger waren einbezogen; Leistungsträger waren ARGEn und Optionskommunen. Insgesamt haben Mitarbeiterinnen aus 17 Frauenhäusern in jeweils drei Telefoninterviews zwischen Februar und April 2005 über ihre Erfahrungen berichtet. Den Interviewpartnerinnen wurde der Interviewleitfaden vorab zugeschickt. Sie hatten die Fragen im Team, z.T. auch in landesweiten Arbeitsgruppen diskutiert. Die Datensammlung wurde ergänzt in jeweils einem Workshop in Hessen und Thüringen, zu denen landesweit Mitarbeiterinnen aus Frauenhäusern eingeladen worden waren, und in einem Workshop, den Frauenhauskoordinierung e.V. bundesweit veranstaltet hat.

Die Ergebnisse der Auswertung der Daten bildeten die Grundlage für die Entwicklung eines standardisierten Fragebogens, der in der zweiten Phase des Monitoring bundesweit von Frauenhäusern in einem Zeitraum von sechs Monaten ausgefüllt wurde. Insgesamt haben 39 Frauenhäuser aus fast allen Bundesländern, außer Hamburg und Sachsen-Anhalt, im ersten Halbjahr 2006 insgesamt 101 Fragebögen zurückgesandt.

In der dritten Phase wurden zu einigen der als zentral identifizierten Problembereiche Beispiele für gute Praxis gesammelt, die in das Papier der Unterarbeitsgruppe „SGB II und von Gewalt betroffene Frauen“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingearbeitet wurden.[3]

In der vierten Phase, der Schlussphase des Monitoring, wurden zu Beginn des Jahres 2007 noch einmal bundesweit Mitarbeiterinnen aus Frauenhäusern interviewt, die sich bereits in der ersten Phase beteiligt hatten. Außerdem wurden im Werkstattgespräch, zu dem Frauenhauskoordinierung e.V. regelmäßig Frauenhausmitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen der Frauenhausarbeit aus allen Bundesländern einlädt, die grundsätzlichen sozial- und fachpolitischen Probleme für Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind und Schutz in einem Frauenhaus suchen, herausgearbeitet.

Während des gesamten Verlaufs des Monitoring wurden zudem die Problemanzeigen gesammelt, die von verschiedenen Frauenhäusern mit der Bitte um Klärung oder um argumentative Unterstützung an Frauenhauskoordinierung e.V. geschickt worden waren.

In den regelmäßigen Sitzungen des Werkstattgespräches wurden die Probleme jeweils zusammengetragen und die Teilergebnisse des Monitoring kritisch reflek-

[3] Das Papier ist derzeit in der Schlussabstimmung und soll dann veröffentlicht werden.

tiert. Im Newsletter der wissenschaftlichen Begleitung wurde kontinuierlich berichtet, außerdem in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“, in der Frauenhauskoordinierung e.V. vertreten ist.

Das Monitoring war als Prozess angelegt. Die Teilergebnisse wurden zeitnah in die fachpolitische Diskussion eingebracht und konnten daher sowohl in das Gesetzgebungsverfahren als auch in die Verbesserung der Praxis einfließen. Der Nutzen für die teilnehmenden Frauenhäuser bestand darin, dass sie von Beginn der Einführung von SGB II selbst systematisch Daten und Erfahrungen dokumentiert haben, die sie als Argumentationshilfen für eine Verbesserung der Praxis gegenüber den örtlichen Leistungsträgern einsetzen konnten. Auf diese Weise haben sie in vielen Kommunen an der Verbesserung der Praxis der Umsetzung von SGB II mitgewirkt.

3 Zwischenergebnisse aus der ersten Phase des Monitoring – Problemidentifizierung

In der ersten Phase wurden als zentrale Probleme identifiziert:

- Der Schutz der von Gewalt betroffenen Frauen war vor allem dadurch gefährdet, dass sich die am Ort des Frauenhauses ansässigen Leistungsträger für auswärtige Frauen nicht zuständig fühlten und die Kostenübernahme für ihren Frauenhausaufenthalt verweigerten.
- In vielen Fällen wurde festgestellt, dass der Lebensunterhalt der Frauen nicht ausreichend gesichert war, weil sie z.B. bei Bedürftigkeit keinen Vorschuss erhielten, Kindergeld abgezogen wurde, das sie erst beantragt, aber noch nicht erhalten hatten oder Mehrbedarfszuschläge nicht berechnet wurden. Außerdem konnte beobachtet werden, dass die örtlichen (neuen) Leistungsträger, die ARGEn, in der Hilfepraxis die besondere Problematik von häuslicher Gewalt nicht ausreichend berücksichtigten.
- Weiter entstanden den Frauenhäusern durch die Anlaufschwierigkeiten in der Umsetzung von SGB II in erheblichem Umfang zusätzliche Aufwendungen, die nicht refinanziert wurden. Frauenhausmitarbeiterinnen haben z.B. mit Frauen Anträge ausgefüllt, sie zu den ARGEn begleitet, Mittellosigkeit aus Spenden überbrückt, Bescheide erklärt, vor allem aber zwischen den mit technischen, organisatorischen und personellen Problemen kämpfenden ARGEn und den Frauen vermittelt.

In der Diskussion mit Expertinnen von der Bundesagentur für Arbeit (BA), vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, aus dem Niedersächsisches Sozialministerium und vom Deutschen Landkreistag haben Frauenhausmitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen der Frauenhausarbeit letztendlich drei Strategien herausgearbeitet, mit denen die drängenden Probleme bearbeitet werden sollten. Zum einen sind sie aktiv geworden, um eine bundeseinheitlich verbindliche

Regelung im SGB II dahin gehend zu erreichen, dass der Leistungsträger am Ort des Frauenhauses (ARGE/Kommune) grundsätzlich für die Übernahme der Kosten für den Frauenhausaufenthalt örtlich und sachlich zuständig ist. Dem ist der Gesetzgeber gefolgt, indem er mit § 36a eine Kostenerstattungsregelung bei Aufenthalt im Frauenhaus in das SGB II eingefügt hat, die zum 1. September 2005 in Kraft getreten ist. Die Regelung der Kostenübernahme für einen Frauenhausaufenthalt ist damit zu einem verwaltungsinternen Vorgang geworden und liegt nicht länger in der Verantwortung der betroffenen Frauen oder der Frauenhausmitarbeiterinnen.

Zum zweiten hat der Deutsche Verein gemeinsam mit der BA Umsetzungsprobleme gesammelt und Lösungswege in die Hinweise für die Praxis in den ARGEn eingearbeitet. Dieser Prozess hat länger gedauert, weil in die Abstimmung der Hinweise auch das für die BA zuständige Bundesministerium einzubeziehen war. Im Januar 2006 hat die BA schließlich das Papier „Fragen und Antworten zu den Regelungen des SGB II mit Blick auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen" veröffentlicht (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006a). Unter anderem werden Fragen behandelt wie die Auflösung der Bedarfsgemeinschaft mit dem Ehemann, die sachliche und örtliche Zuständigkeit, Zumutbarkeit von Arbeit, Mehrbedarfsleistungen für allein Erziehende, Anrechnung anderer Sozialleistungen, Barauszahlung in Notfällen, Heranziehung des unterhaltspflichtigen Ehemanns und Datenschutz oder die Gewährung von Möbelbeihilfen. Unklar ist allerdings geblieben, inwieweit diese Hinweise der Bundesagentur in der Praxis von den Leistungsträgern berücksichtigt werden. Einmal sind sie keine Anweisungen, sondern nur Hinweise bzw. Handlungsempfehlungen und daher keine verbindlichen Festlegungen. Zum anderen sind die Optionskommunen nicht an die Hinweise der Bundesagentur gebunden.

Drittens hat Frauenhauskoordinierung e.V. begonnen, grundsätzliche Probleme, die sowohl die Existenzsicherung der Frauen als auch ihre Möglichkeiten betreffen, im Frauenhaus Schutz und Unterstützung zu finden, aufzugreifen und dazu Rechtsinformationen für Frauenhausmitarbeiterinnen zusammenzustellen. Die erste Rechtsinformation mit den Themen Antragstellung, Beratungspflicht, Vorschuss bei Bedürftigkeit, Mehrbedarfszuschlag für allein Erziehende und Familienversicherung erschien bereits im Sommer 2005.[4] Frauenhauskoordinierung e.V. hat damit an die erfolgreiche Praxis seiner Rechtsinformationen zum BSHG angeknüpft, die von Frauenhausmitarbeiterinnen als Unterstützung für ihre Arbeit in der Vergangenheit sehr geschätzt waren.

Bereits in der ersten Phase des Monitoring hat sich gezeigt, dass in der Praxis durch Kooperationsgespräche auf Leitungsebene in der ARGE oder beim Leistungsträger in den Optionskommunen einvernehmliche Lösungen für einige

[4] Siehe Frauenhauskoordinierung e.V., „Rechtsinformationen des Frauenhauskoordinierung e.V. für Frauen in Frauenhäusern mit Anspruch ALG II nach dem SGB II"; siehe http://www.frauenhaus koordinierung.de unter „Publikationen" <15.12.2007>

grundsätzliche Probleme sowie für Probleme, die aus den Anlaufschwierigkeiten der neuen Ämter erwachsen sind, gefunden werden konnten.

4 Zwischenergebnisse aus der zweiten Phase des Monitoring: Bestätigung grundsätzlicher Probleme

Nach den Ergebnissen der Fragebogenerhebung gab es nach etwas mehr als einem Jahr nach der Einführung von SGB II bundesweit noch keine einheitliche Praxis in der Ausgestaltung der Gewährung von materiellen Leistungen, obwohl mit der BA eine bundesweit zentral geführte Organisation die Umsetzung des Gesetzes mitverantwortet. Das war u.a. darin begründet, dass der Gesetzgeber den Leistungsträgern einen großen Spielraum für die lokale Ausgestaltung gegeben hat bzw. die Optionskommunen jeweils ihren eigenen Weg gehen konnten, wie das zuvor im Bereich der Sozialhilfe üblich war. So war beispielsweise eine Sofortzahlung als Überbrückung bis zur ersten Regelzahlung in einer aktuellen Notlage nicht überall selbstverständlich bzw. wurde nicht bundesweit einheitlich praktiziert. Ebenso wurde die im Einzelfall rechtlich mögliche Doppelzahlung der Miete nicht überall gewährt oder von der Heranziehung des Unterhaltsverpflichteten abgesehen, wenn damit die zusätzliche Gefährdung einer Frau verbunden war.

Eine fast bundeseinheitliche Praxis war dagegen zu beobachten im Kernbereich von SGB II, den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Auch wenn nicht alle erwerbsfähigen Frauenhausbewohnerinnen aufgrund ihrer spezifischen Situation und Belastung unverzüglich nach dem Einzug in ein Frauenhaus eine Erwerbsarbeit aufnehmen können, so hätten sie jedoch alle beraten werden können, insbesondere zu ihren Perspektiven in der Erwerbsarbeit mit Blick auf die Notwendigkeit einer zukünftigen wirtschaftlich selbstständigen Existenz. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung, das gerade auf die Besonderheit der einzelnen Lebenssituation abzielt, erschien – auch nach den Hinweisen der BA – zunächst dazu geeignet und hätte entsprechend eingesetzt werden können. Damit hätten die Frauen die Chance erhalten, sich einerseits mit Hilfe der Frauenhausmitarbeiterinnen mit ihrer gewaltgeprägten Lebenssituation auseinander zu setzen und gleichzeitig mit Unterstützung von professioneller beruflicher Beratung die Perspektiven für ihr zukünftiges Leben zu entwickeln. Nach den Erfahrungen der Frauenhausmitarbeiterinnen wurde dieses Instrument jedoch kaum genutzt, allenfalls wurden den Frauen – vereinzelt – befristete Ein-Euro-Jobs angeboten.

Auch in der zweiten Phase des Monitoring bildete die Kritik der Frauenhausmitarbeiterinnen an der Organisation in und der Kommunikation mit den Behörden einen Schwerpunkt. Mehrheitlich hatten sie in z.T. arbeitsintensiver Kooperation mit dem lokalen Leistungsträger zur Regelung von grundsätzlichen Problemen einen großen Beitrag zur Umsetzung von SGB II geleistet. Dabei hatten nicht wenige der Frauenhäuser in diesem Zeitraum durch Regelungslücken im SGB II,

z.B. in Bezug auf die Finanzierung von Kurzaufenthalten, Einnahmedefizite, die sich belastend auf ihre wirtschaftliche Existenz auswirkten.

5 Zwischenergebnisse aus der dritten Phase des Monitoring – Beispiele „guter Praxis"

In der dritten Phase des Monitoring wurden Beispiele für gute Praxis gesammelt. Dabei ging es nicht um die Darstellung von Problemlösungen im Einzelfall sondern um allgemeine Regelungen, die Frauenhausmitarbeiterinnen mit den Leistungsträgern vereinbaren konnten, um die Rahmenbedingungen der Leistungsgewährung für Frauenhausbewohnerinnen zu verbessern. Auch in dieser Phase haben sich bundesweit Mitarbeiterinnen aus vielen Frauenhäusern beteiligt. Die Beispiele guter Praxis sind im Folgenden in Bezug auf typische Problemkonstellationen ausgewählt worden.

Verfahren für die Antragstellung

Frauen, die in ein Frauenhaus flüchten, sind häufig mittellos. Daher ist es für sie von großer Bedeutung, dass sie den Antrag auf Leistungen nach dem SGB II möglichst schnell stellen können, auch wenn Termine mit der zuständigen Fachkraft in der ARGE zur persönlichen Abgabe des Antrags nicht zeitnah vereinbart werden können. Gleichzeitig haben Frauenhäuser ein Interesse daran, dass mit der Aufnahme in das Frauenhaus auch die Antragstellung wegen der Erstattung der Unterkunftskosten anläuft. Die Notwendigkeit für die Regelung eines Verfahrens liegt in dem gesetzlich festgelegten Antragserfordernis, nach der erst ab dem Zeitpunkt einer formlosen oder formalen Antragstellung Hilfe gewährt wird. In verschiedenen Kommunen haben die Leistungsträger zusammen mit Frauenhausmitarbeiterinnen Verfahren entwickelt, mit denen eine zeitnahe Antragstellung gewährleistet werden kann.

So kann in einigen Kommunen mit der Bekanntgabe des Einzugs per Telefon, Fax und/oder Email die Frist für die Antragstellung am 1. Tag des Einzugs und auch am Wochenende gewahrt werden.

In einer süddeutschen Großstadt erfolgt beispielsweise die Anmeldung bei der ARGE durch eine einfache Mitteilung mit einem gemeinsam entwickelten Formblatt per Fax am Tag der Ankunft der Frauen bei den beiden Sachbearbeiterinnen, die für die Frauen, die in einem der beiden Frauenhäuser Zuflucht gefunden haben, zuständig sind. Die Formblätter enthalten einen formlosen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II, der von der Frau unterschrieben wird. Bei Bedarf wird mit dem Formblatt auch ein Vorschuss mit beantragt. Voraussetzung ist jedoch, dass die Frauen grundsätzlich einen Leistungsanspruch nach dem SGB II haben. Frauen, die auf Dauer erwerbsunfähig sind, Schülerinnen mit Bafög-Anspruch u.a. werden in anderen Organisationseinheiten der ARGE betreut.

Die Sachbearbeiterinnen melden sich dann bei den Mitarbeiterinnen im Frauenhaus, um die Termine für eine persönliche Vorsprache abzuklären. Die Zeit bis zum Termin wird im Frauenhaus dafür genutzt, alle erforderlichen Wege wie Ummeldung, Kontoeröffnung, Anwaltsuche u.ä. vorab zu klären, damit die Anträge vollständig sind und zügig bearbeitet werden können.

In einer anderen süddeutschen Großstadt hat der Frauenhausträger mit allen Leistungsträgern (ARGE, Sozial- und Jugendamt) einen Verfahrensablauf für alle Fallgruppen vereinbart, in dem alle Schritte bis hin zur Kostenabrechnung und Rückerstattung festgelegt sind. Danach wird eine förmliche Aufnahmeanzeige für alle Frauen, die nicht leistungsberechtigt sind nach dem SGB II, an das Sozial- und Jugendamt gefaxt. Die Aufnahmeanzeige für SGB-II-Berechtigte wird der zuständigen Sachbearbeiterin der ARGE gemailt. In beiden Behörden sind für Frauenhausbewohnerinnen zuständige Sachbearbeiter/innen benannt worden.

Fehlende Unterlagen bei Antragstellung

Häufig haben Frauen nach der Flucht in ein Frauenhaus nicht alle für eine Antragstellung erforderlichen Unterlagen, können sie aber wegen der Gefährdung nicht aus der Wohnung holen oder z.B. über den Arbeitgeber des Partners anfordern. In einigen Kommunen wird die Bearbeitung des Antrages aber davon abhängig gemacht, dass alle geforderten Dokumente und Nachweise vorliegen. Andere Kommunen haben sozialverträgliche Lösungen für das Problem gefunden. So können in einigen Kommunen Unterlagen nachgereicht werden, der Antrag wird dennoch bearbeitet, auch die Auszahlung eines Vorschusses ist möglich. In einer süddeutschen Großstadt wird der Antrag nur bei Vollständigkeit der Unterlagen bearbeitet, aber es wird dennoch bei Bedürftigkeit ein Vorschuss gewährt. In einer anderen süddeutschen Großstadt dagegen können Unterlagen nachgereicht werden, da ein Vorschuss bereits für die ersten drei Wochen ausgezahlt wird.

Zeitnaher Beginn der Leistungsgewährung

Nach den Hinweisen der Bundesagentur für Arbeit (2006a) können mit Blick auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen) nach § 42 SGB I (Sozialgesetzbuch I: Allgemeiner Teil) Vorschusszahlungen auf ALG II auf Antrag gewährt werden, wenn der Anspruch dem Grunde nach besteht. Der Leistungsträger kann als Vorschuss grundsätzlich auch eine Barzahlung vornehmen. In einigen Kommunen wird das – auf unterschiedliche Weise – praktiziert.

In einer süddeutschen Großstadt wird der Antrag auf ALG II immer mit dem Antrag auf Vorschuss verbunden. Für mittellose Frauen kann das Frauenhaus für maximal sieben Tage einen Vorschuss auszahlen. Dieser wird bei der Überweisung der Unterkunftskosten mitverrechnet und erstattet.

In einer ostdeutschen Großstadt wurde in den Räumen des kommunalen Leistungsträgers ein Geldautomat aufgestellt. Die Frauen erhalten eine Chipkarte und können sich das Geld am Automaten auszahlen lassen. In anderen Kommunen

werden Schecks mit einer Überbrückungszahlung für einige Tage ausgegeben, die noch am gleichen Tag eingelöst werden können.

In einzelnen Frauenhäusern wurden gute Erfahrungen damit gemacht, dass sie bei Bedürftigkeit regelhaft direkt das Geld an die Frau auszahlen können. Die Erfahrungen zeigen, dass eine konkrete Vereinbarung hierzu zugrunde liegen muss, um die Erstattung der vorgelegten Beträge durch den Leistungsträger abzusichern. Für eine solche Vereinbarung ist es wichtig, dass die Rückerstattung der ausgelegten Beträge verwaltungstechnisch einfach gehandhabt wird. So rechnet z.B. die für Frauenhausbewohnerinnen zuständige Sachbearbeiterin in einer süddeutschen Großstadt beim ersten Termin in der ARGE, der kurzfristig nach telefonischer oder elektronischer Aufnahmeanzeige verabredet werden kann, die Leistung für die ersten drei Wochen aus und teilt den Betrag dem Frauenhaus per Fax mit. Das Frauenhaus zahlt den Betrag bar an die Frau aus; die ARGE erstattet den Betrag auf das Trägerkonto. Das Verfahren ist in einem von Leistungsträger und Leistungserbringer gezeichneten Protokoll festgehalten.

In einer süddeutschen Optionskommune hat der Frauenhausträger mit dem kommunalen Leistungsträger vereinbart, bei Mittellosigkeit 60 Euro pro Frau und 40 Euro pro Kind als Vorschuss auszuzahlen. Das Geld wird dem Frauenhaus vom Leistungsträger erstattet.

Kostenerstattung bei Kurzzeitaufenthalten

Die Kosten für einen nur kurzfristigen Aufenthalt im Frauenhaus, z.B. über das Wochenende, werden in vielen Kommunen von der ARGE nicht übernommen, wenn z.B. nur ein formloser Antrag gestellt wurde oder die Frau ihren Antrag nach Auszug aus dem Frauenhaus und Rückkehr zu ihrem Partner nicht weiter verfolgt. Andere Kommunen haben zusammen mit Frauenhausmitarbeiterinnen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Lösungen für dieses Problem gefunden. In einer süddeutschen Optionskommune werden bei einem nur kurzfristigen Aufenthalt im Frauenhaus die Unterkunftskosten bei Nachweis der Daten der Frauen durch das Frauenhaus finanziert.

In einer anderen süddeutschen Großstadt haben Leistungsträger und Leistungserbringer vereinbart, dass die Unterkunftskosten für Nicht-Zahlerinnen und ALG-II-Empfängerinnen am Monatsende beim Leistungsträger abgerechnet werden können. Als Nachweis für den Aufenthalt dient der Aufnahmebogen des Frauenhauses. In einer dritten süddeutschen Großstadt kann das Frauenhaus ohne Angabe des Namens einer Frau bis zu vier Tage Kurzaufenthalt mit der ARGE abrechnen. Als Begründung für das Verfahren gilt die Reduzierung von Bürokratie und die damit verbundene Arbeitsentlastung.

Einige Frauenhäuser, wie die in Hamburg, Berlin oder in Schleswig-Holstein, werden pauschal gefördert, wobei die Förderung auch die Unterkunftskosten der Frauen einschließt. Sie können Frauen auch kurzfristig unterbringen ohne Sorge, dass sie die Kosten dafür selbst tragen müssen.

Übernahme doppelter Mietkosten

Durch den Frauenhausaufenthalt entstehen häufig doppelte Mietkosten, einmal die Mietkosten für die alte Wohnung, zum anderen die Kosten für Unterkunft/Heizung im Frauenhaus bzw. Kosten für eine neue Wohnung, die zwar angemietet aber noch nicht eingerichtet ist. Auch für die Lösung dieses Problem wurden in einzelnen Kommunen Beispiele von guter Praxis entwickelt. In einer süddeutschen Großstadt, in einem westdeutschen und in einem ostdeutschen Mittelzentrum werden zwar nur auf die einzelne Problemsituation bezogene Regelungen umgesetzt. Aber nach einer Begründung, dass die Wohnung erhalten werden kann, wird die Miete für die alte Wohnung übernommen.

„Überschneidungskosten" – also die doppelten Mietaufwendungen wegen eines nicht nahtlos organisierbaren Übergangs vom Frauenhaus in eine neue eigene Wohnung – werden in einer ostdeutschen Kleinstadt generell für eine Übergangszeit übernommen. In anderen Kommunen werden sie bei einer entsprechenden Begründung ebenfalls finanziert.

Beihilfen für den Umzug und die Erstausstattung der Wohnung

Im SGB II sind einmalige Leistungen vorgesehen u.a. für die Erstausstattungen einer Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten. Diese Leistungen sind nicht in der Regelleistung enthalten und werden daher gesondert erbracht. Wenn eine Frau aus dem Frauenhaus in eine neue Wohnung zieht, kann sie demnach eine einmalige Beihilfe für die Erstausstattung der Wohnung erhalten (Bundesagentur für Arbeit 2006), gegebenenfalls auch eine Beihilfe für den Transport. Dies ist jedoch nicht in allen Kommunen selbstverständlich, daher soll auch für diesen Bereich ein Beispiel von guter Praxis dargestellt werden. So werden in einem ostdeutschen Mittelzentrum Umzugskosten bei Bedarf auch für ein „professionelles" Unternehmen übernommen, allerdings nur für einen lokalen sozialen Dienstleister. Die Kosten werden der Frau erstattet.

Unterhaltsanspruch gegenüber dem Ehemann

Die Leistungsträger können durch schriftliche Anzeige an den Unterhaltsverpflichteten bewirken, dass der Anspruch bis zur Höhe der erbrachten Leistungen auf sie übergeht. Davon abgesehen werden kann in begründeten Einzelfällen, z.B. wenn durch die Heranziehung des Unterhaltsverpflichteten die Frau und ihre Kinder im Frauenhaus gefährdet würden. Zur Bearbeitung des Problems, das es ähnlich schon zu Zeiten des BSHG gab, hatte der Deutsche Verein empfohlen, dass in Fällen häuslicher Gewalt in den ersten vier Wochen des Frauenhausaufenthaltes von der Heranziehung des Unterhaltsverpflichteten abgesehen wird. Das war durch die Einführung von SGB II neu zu regeln. Auch hier haben einige Kommunen beispielhafte Lösungen gefunden.

In einer süddeutschen Optionskommune wird nach einer Frist von vier Wochen im Frauenhaus das Gewalt- bzw. Gefährdungspotenzial erfragt. Bei einer Gefährdung wird weiterhin von der Heranziehung abgesehen. In einem süddeutschen Mittelzentrum wird bei Gefahr für die Frau nach Einhaltung einer Frist auf die Rückforderung verzichtet. In einer westdeutschen Kleinstadt wird grundsätzlich die Heranziehung des Unterhaltsverpflichteten einen Monat lang ganz ausgesetzt, je nach Gefährdung kann im Einzelfall der Zeitraum auch verlängert werden. Das Verfahren aus der Zeit des BSHG wurde auf das SGB II übertragen.

Kooperationen zwischen Frauenhaus und ARGE/Kommune in Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt

Frauen, die wegen der Gewalttätigkeit ihres Ehemannes oder Partners Schutz in einem Frauenhaus suchen, sind in einer Krisensituation. Grundsätzlich kann daher nicht für alle Frauen von einer Erwerbsfähigkeit in der Eindeutigkeit ausgegangen werden, wie sie im Gesetz vorgesehen ist. Die Folgen häuslicher Gewalt sind zum einen gesundheitliche Beeinträchtigungen, die als Krankheit eine vorübergehende Erwerbsunfähigkeit begründet. Zum anderen können traumatisierende Erfahrungen auch zu einer – wenn nicht dauerhaften – so doch vorübergehenden Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit führen. Vor diesem Hintergrund haben Frauenhausmitarbeiterinnen von Beginn an gefordert, dass den Frauen eine Orientierungsphase zugestanden wird, bevor sie verpflichtet werden, eine Arbeit aufzunehmen bzw. eine Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme zu beginnen. Im SGB II ist jedoch keine generelle Orientierungsphase in einem festgelegten zeitlichen Umfang vorgesehen. Es kommt vielmehr auf die Umstände im Einzelfall an, die bei Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung berücksichtigt werden können. Voraussetzungen dafür sind wiederum eine spezifische fachliche Kompetenz und Erfahrungen in der Arbeit mit den Opfern häuslicher Gewalt bei den Fallmanager/innen bzw. persönlichen Ansprechpartner/innen.

Auch für diesen Bereich sind in einigen Kommunen Beispiele guter Praxis entwickelt worden. In einigen ARGEn gibt es z.B. eine oder zwei Fallmanagerinnen, die zuständig sind für Bewohnerinnen des Frauenhauses. In einer süddeutschen Großstadt wurde protokollarisch geregelt, dass mit der Integration in den Arbeitsmarkt nur in Absprache mit dem Frauenhaus begonnen wird. In einer süddeutschen Kleinstadt bilden Mitarbeiterinnen des Frauenhauses Fallmanagerinnen fort, z.B. zu den Themen „Auswirkungen von häuslicher Gewalt oder Traumatisierung". Voraussetzung dafür ist eine gute und konstruktive Zusammenarbeit von beiden Seiten.

Kooperation mit dem Leistungsträger im Einzelfall

Immer wieder wird von Mitarbeiterinnen aus Frauenhäusern kritisch angemerkt, dass es im Einzelfall schwierig ist, eine Fachkraft bei der ARGE zu erreichen, um eine Frage schnell und unbürokratisch zu klären. Um dieses Problem zu lösen,

wurden z.B. in einer süddeutschen Großstadt bei der ARGE zwei Sachbearbeiterinnen eingesetzt, die für die Frauen, die in einem der beiden Frauenhäuser der Stadt Zuflucht gefunden haben, zuständig sind. Die Sachzuständigkeit hat eine ganze Reihe von Vorteilen: sie ermöglicht eine zeitnahe Bearbeitung der Fälle, Wartezeiten fallen weg. Die Frauen erhalten sehr schnell Geld. Absprachen sind kurzfristig möglich, die Abrechnungen für das Frauenhaus erfolgen schnell und korrekt.

In mehreren Kommunen gibt es nun eine spezifische Zuständigkeit für Frauenhausbewohnerinnen, sowohl für die Leistung als auch für das Fallmanagement. Alle Frauenhausmitarbeiterinnen, die eine solche Regelung in ihren Kommunen vereinbart haben, betonen die positiven Erfahrungen mit dieser Lösung, insbesondere wenn die Leistungen von SGB II vorher in einer anderen Organisationsform, z.B. von einem Team, erbracht wurden. Das ging häufig mit Unstimmigkeiten und zeitlichen Verzögerungen in der Entscheidungsfindung einher.

6 Zwischenergebnisse aus der vierten Phase des Monitoring: grundsätzliche Problembereiche

In die Themen für die Schlussinterviews sind die Ergebnisse der ersten Telefoninterviews im Jahr 2005, der Fragebogenaktion im Jahr 2006, der fortlaufenden Problemanzeigen aus den Frauenhäusern und der vielen Diskussionen bei Werkstattgesprächen und Fachtagungen während des gesamten Monitoring eingeflossen. Im Mittelpunkt standen grundsätzliche Schwierigkeiten, die in der Systematik des Gesetzes selbst oder in den Strukturen des Gesetzesvollzugs liegen. Ihre Auswirkungen auf Frauenhausbewohnerinnen sollten bewertet werden in Bezug auf ihren spezifischen Bedarf.

Zur Einschätzung des Bedarfs wird davon ausgegangen, dass Frauen durch die von Männern ausgeübte Gewalt in ihrer körperlichen Unversehrtheit, ihrer Würde und ihrem Selbstbestimmungsrecht beeinträchtigt werden. Die körperlichen, seelischen und wirtschaftlichen Folgen der Gewalt sind für Frauen vielfältig und existenziell bedrohlich. Aufgrund der besonderen persönlichen, sozialen und gesellschaftlichen Dynamik des Gewaltgeschehens im häuslichen Bereich müssen Frauen eine hohe Eigenmotivation und Tatkraft entwickeln, um sich aus Gewaltsituationen zu befreien. Für die hierzu notwendige Information, Begleitung und Unterstützung und zu ihrem Schutz in der aktuellen Gewaltsituation ist eine Hilfeinfrastruktur für die betroffenen Frauen mit parteilichen, kompetenten und unabhängigen Unterstützungseinrichtungen unabdingbar. Diese Hilfe muss zwei Anforderungen genügen: Die betroffenen Frauen müssen, wenn sie vor dem gewalttätigen Partner flüchten bzw. sich von ihm trennen und über kein eigenes Einkommen verfügen, wirtschaftliche Leistungen erhalten. Die Frauen benötigen außerdem Schutzeinrichtungen wie Frauenhäuser und Beratungsstellen, in denen sie

Unterkunft finden und kostenfrei beraten werden. Die Ergebnisse der Interviews und des Werkstattgesprächs werden in drei Problembereiche gebündelt dargestellt:

- Probleme, die in der Struktur von SGB II begründet sind,
- Probleme des Arbeitsmarktes und
- Probleme der Leistungsträger bei der Umsetzung von SGB II.

6.1 Strukturelle Probleme im SGB II

Probleme bei der Gewährleistung von Schutz in der aktuellen Gewaltsituation

Frauen müssen die Möglichkeit haben, den Schutz vor Gewalt zu suchen, den sie in ihrer Situation und aus ihrer Sicht für am besten geeignet einschätzen. Das kann die Beantragung der Wegweisung nach dem Gewaltschutzgesetz sein, das Aufsuchen einer Beratungsstelle oder die Flucht in ein Frauenhaus. Das subjektive Sicherheitsempfinden der einzelnen Frau, die, oft jahrelang, Gewalt erfahren hat, gilt als Richtschnur für die Einschätzung ihrer Gefährdung. Wenn Frauen wegen häuslicher Gewalt in ein Frauenhaus einziehen, suchen sie einen anonymen geschützten Raum, in dem sie und ihre Kinder keine Angriffe mehr befürchten müssen. Diese Möglichkeit muss allen Frauen offen stehen unabhängig davon, ob sie zu den Anspruchsberechtigten von SGB II gehören.

Dies ist aber mit der Einführung von SGB II, mit der die Einheitlichkeit der Anspruchsvoraussetzungen für die Hilfegewährung aufgelöst wurde, nicht mehr gewährleistet. Das Frauenhaus steht nur in den Städten und Kommunen offen, in denen die Unterkunftskosten in eine pauschale Förderung einbezogen sind. In der Mehrheit der Kommunen, in denen die am Monitoring teilnehmenden Frauenhäuser angesiedelt sind, können z.B. gering verdienende erwerbstätige Frauen ohne Anspruch auf Leistungen nach SGB II die Kosten für den Frauenhausaufenthalt nicht selbst finanzieren, insbesondere dann nicht, wenn sie gleichzeitig die Mietkosten für die alte Wohnung weiter bezahlen müssen oder die Kosten mit Tagessätzen abgerechnet werden, in die auch die Beratungskosten einbezogen sind.

Problematisch wird es auch für die Frauen, die theoretisch über Einnahmen verfügen können, aber praktisch kein Geld erhalten, weil z.B. der Ehemann trotz Unterhaltstitel nicht zahlt. Sie bekommen in einer süddeutschen Großstadt nicht einmal die Hilfe als Darlehen, weil ihre aktuelle Mittellosigkeit nicht anerkannt wird.

Ausgeschlossen von der Finanzierung des Frauenhausaufenthaltes sind weiter Auszubildende und Studentinnen, unabhängig davon ob sie Bafög beziehen oder nicht. In einer norddeutschen Großstadt kann bei Schülerinnen der Beginn des Bezuges von ALG II länger dauern, weil sie vorab Bafög beantragen müssen und die Eltern dabei mitwirken müssen. ALG II setzt erst dann ein, wenn Bafög abgelehnt wurde.

Die Übernahme der Unterkunftskosten für Frauen, die jünger als 25 Jahre sind, ist in einigen Kommunen abhängig von der/dem Fallmanager/in. In einer süddeutschen Landeshauptstadt werden einzelne Frauen zu ihren Eltern zurück geschickt. In einem ostdeutschen Mittelzentrum schreibt das Frauenhaus einen Bericht, um zu begründen, warum der Frauenhausaufenthalt der jungen Frau gerechtfertigt ist.

Auch die Übernahme der Kosten für Asylbewerberinnen ist nicht überall selbstverständlich. So werden in einer norddeutschen Großstadt die Unterkunftskosten vom Sozialamt übernommen, während in einem ostdeutschen Mittelzentrum der Aufenthalt von Asylbewerberinnen, die in einer Unterkunft leben und mit Einkaufsgutscheinen versorgt werden, nicht finanziert wird.

Armut von Frauenhausbewohnerinnen

Zur Möglichkeit, in der aktuellen Gewaltsituation unmittelbar in einem Frauenhaus Schutz suchen zu können, gehörte zur Zeit des BSHG, dass Sozialhilfe bei bekannt werden der Notlage gezahlt wurde, d.h. dass vom Tag des Einzugs ins Frauenhaus an der Lebensunterhalt für eine Frau und ihre Kinder gesichert war. Die Leistungen auf der Grundlage von SGB II setzen jedoch erst nach Antragstellung ein. Konnten Frauen früher beim Sozialamt bereits unmittelbar nach der Antragstellung Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, ist dies im SGB II so nicht ausdrücklich geregelt. Zwischen Antragstellung und Auszahlung von ALG II können mehrere Wochen vergehen. Die Frauen haben in der Regel keine eigenen finanziellen Ressourcen, mit denen sie diese Zeit überbrücken könnten, eine Zwischenfinanzierung der Hilfe über SGB XII bis zum Bescheid und zur Auszahlung von ALG II ist aber gesetzlich ausgeschlossen. In der Konsequenz bedeutet das, dass die Frauen ihren Lebensunterhalt für sich und ihre Kinder in dieser Zeit nicht bestreiten können.

Mit einigen der dargestellten Beispiele (vgl. Kap. 5) kann belegt werden, dass sich im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen Verfahren finden lassen, das Problem zugunsten der Frauen und ihrer Kinder zu lösen. Dennoch war es auch Anfang 2007 noch nicht selbstverständlich, dass bundesweit so verfahren wird. So haben einige der befragten Frauenhausmitarbeiterinnen mitgeteilt, dass in ihrer Kommune Frauen bei Bedürftigkeit nicht zeitnah Bargeld oder einen Scheck erhalten. Die Frauen werden auf Spenden verwiesen, z.B. von sogenannten „Tafeln“, die Lebensmittelspenden sammeln und an Bedürftige verteilen, oder erhalten Naturalien vom Frauenhausträger. In einem ostdeutschen Mittelzentrum kann es vom Verfahren her länger als 6 Wochen dauern bis die Frauen Geld bekommen. Sie müssen das Antragsformular selbst abholen. Der Datumsstempel gilt als Tag der Antragstellung, auch wenn die Frau schon am Wochenende vorher ins Frauenhaus eingezogen war und erst am ersten Arbeitstag der Woche den Antrag abholen konnte. Die Frauen erhalten dann einen Termin in den nächsten 14 Tagen, an dem

sie den Antrag abgeben können. Danach dauert es bis zu 6 Wochen, bis der Antrag bearbeitet ist. In der Zwischenzeit müssen sie sich mit Spenden behelfen.

In anderen Kommunen erhalten Frauen einen Vorschuss nicht selbstverständlich, sondern nur mit Einschränkungen. Beispielsweise werden in einem norddeutschen Mittelzentrum die Frauen bei Bedürftigkeit von einer Mitarbeiterin des Frauenhauses beim Einzug sofort zur ARGE begleitet. Sie verlassen dann gemeinsam das Amt nicht, bevor ein Scheck – ausreichend für die ersten Tage – ausgestellt wurde. In einer ostdeutschen Landeshauptstadt ist die Vorschusszahlung abhängig davon, ob eine Frau alleine kommt, von einer Mitarbeiterin des Frauenhauses begleitet wird und an welche/n Sachbearbeiter/in sie gerät. Wenn im Frauenhaus bekannt ist, dass eine Frau kein Geld hat, wird die Frau in jedem Fall zur ARGE begleitet.

Auch wenn Frauen prinzipiell kurzfristig einen Vorschuss erhalten können, bedeutet das nicht, dass sie damit ihren Lebensunterhalt sichern können. So erhalten Frauen in manchen Kommunen bereits am nächsten Arbeitstag einen Termin bei der ARGE. Sie können, auch wenn sie noch keinen Antrag gestellt haben, eine geringe Summe, z.B. 20 Euro, als Überbrückung erhalten. Wenn sie das Geld aufgebraucht haben, müssen sie allerdings wiederkommen und um einen neuen Vorschuss bitten. Die Beträge sind unterschiedlich hoch und willkürlich festgesetzt. Die Auszahlung des ALG II dauert unterschiedlich lange; sie kann mehrere Wochen dauern, so dass die Frauen häufig zur ARGE gehen müssen, um immer wieder erneut einen Vorschuss zu erbitten.

Aus allen Berichten und Diskussionsbeiträgen wurde deutlich, dass es in der Regel dem Einsatz von Frauenhausmitarbeiterinnen zu danken ist, wenn Frauen bei Bedürftigkeit Geld zur Überbrückung gezahlt wird. Entweder gelingt es, allgemeine Verfahrensregeln mit den zuständigen Leistungsträgern zu vereinbaren, die dann für alle gelten. Oder sie können im Einzelfall einfach durch ihre Präsenz oder überzeugende Argumente eine Vorschusszahlung durchsetzen. Nach Einschätzung der Frauenhausmitarbeiterinnen sind die Frauen selbst, die ja in einer Krisensituation sind, nicht stark genug, allein für einen Vorschuss bei der ARGE zu kämpfen.

Zur angemessenen Hilfe gehört weiter, dass sie orientiert ist am individuellen Bedarf der Frau, d.h. an ihrer individuellen Lebenssituation und ihren persönlichen Optionen. Das ist mit den Instrumenten, die im SGB II vorgesehen sind, jedoch nicht mehr in einer mit der Hilfe nach BSHG vergleichbaren Weise möglich. Die einmaligen Beihilfen des ehemaligen BSHG Hilfen wurden pauschaliert und dem Regelsatz hinzugerechnet mit der Erwartung, dass sie angespart und bei Bedarf für die Beschaffung von Kleidung oder größeren Konsumgütern eingesetzt werden.

Fehlen einmaliger Beihilfen

Frauen, die in ein Frauenhaus fliehen, lassen häufig alles in der Wohnung zurück. Sie benötigen Bekleidung für sich und ihre Kinder, neue Schulsachen für schulpflichtige Kinder und vieles mehr. Eine Beihilfe können sie jedoch nur erhalten für

die Erstausstattung einer Wohnung, wenn sie eine neue Wohnung beziehen und keinen Zugriff auf die Möbel der alten Wohnung haben. Das Fehlen der einmaligen Beihilfen wird daher fast übereinstimmend als eine Verschlechterung wahrgenommen.

Unter den Problemanzeigen aus den Frauenhäusern sind die Schwierigkeiten am häufigsten, die mit der Beantragung einer Beihilfe zur Erstausstattung einer Wohnung verbunden sind. Frauen werden z.B. aufgefordert, Möbel mit Gerichtsbeschluss aus der Wohnung zu holen, obwohl sie dazu Monate benötigen würden. Sie sollen gebrauchte Möbel bei einer Möbelbörse kaufen, obwohl die Möbel eines bekannten Möbelmarktes preisgünstiger sind. Sie werden auf Gebrauchtmöbel verwiesen, obwohl es am Ort kein Möbellager gibt und sie – ohne eine Förderung der Transportkosten – in den nächsten Ort fahren müssen. Gleichzeitig ist das Angebot in den Lagern abhängig von Spenden, so dass nicht gewährleistet ist, dass sie etwas finden. In einer ostdeutschen Landeshauptstadt schickt die ARGE einen Mitarbeiter in die zu beziehende Wohnung, der prüft, ob sie leer ist. Danach wird der Antrag auf Erstausstattung bearbeitet. Das Verfahren dauert daher sehr lange, z.T. bis zu vier Wochen, in denen die Frau im Frauenhaus bleiben muss.

Gebundenheit der Leistungsgewährung an das Erfordernis der Antragstellung

Diese Probleme, die ihre Grundlagen in der Struktur von SGB II haben, wirken sich nachteilig für die Frauen aus. Die Gebundenheit der Leistungsgewährung an das Erfordernis der Antragstellung hat aber auch nachteilige Folgen für den Leistungserbringer, das Frauenhaus. So werden Kurzaufenthalte im Frauenhaus in vielen Kommunen nicht finanziert, wenn bei Auszug noch kein Antrag gestellt worden war oder wenn ein bereits gestellter Antrag nicht weiter verfolgt wird. Auch in den Diskussionen und Berichten zu Beginn 2007 wurde dieses Problem noch häufig genannt. Obwohl mit den Beispielen guter Praxis gezeigt werden konnte, dass dafür Verfahren und Lösungsmöglichkeiten gefunden werden konnten, fehlt es offenkundig nicht selten an der der Bereitschaft der Leistungsträger, hier Abhilfe zu schaffen.

Gefahr der Verschuldung durch einen Frauenhausaufenthalt

Beim zweiten Problem geht es zum einen um die Überschneidung von Unterkunftskosten und Mietkosten bei einem Frauenhausaufenthalt. Doppelte Mietzahlungen sind im Einzelfall möglich, wie aus den Beispielen guter Praxis deutlich geworden ist. Allerdings wurde auch in der letzten Interviewrunde weiterhin über gravierende Probleme dabei berichtet. In einer westdeutschen Kleinstadt z.B. entstehen den Frauen Mietschulden bei einer doppelten Miete, weil nur für eine Übergangsfrist von 10 bis 14 Tagen die Unterkunftskosten im Frauenhaus bezahlt werden. Die Frauen müssen sich sofort in der Heimatgemeinde abmelden. Das bedeutet, dass die dortige ARGE die Miete nicht mehr überweist, während die zuständige ARGE am Sitz des Frauenhauses keine Miete für die Wohnung zahlt. In einer

süddeutschen Landeshauptstadt wird die Miete für die eigene Wohnung während des FH-Aufenthaltes nicht übernommen. Auch bei einer Wohnungszuweisung wird nicht die komplette Miete finanziert. Die Frauen haben daher Mietschulden und beginnen eigentlich im Frauenhaus den sozialen Abstieg. Dazu kommt, dass die Beihilfen weniger geworden sind. Wenn sie z.B. gute Möbel in der Wohnung haben, bekommen sie z.T. keine Hilfe, um sie lagern oder transportieren zu können. Die Frauen müssen alles aufgeben.

In anderen Fällen geht es darum, dass die alte Wohnung nach der Wegweisung des Ehemannes oder nach der Trennung zu groß wurde und die Miete den neuen Lebensverhältnissen nicht angemessen ist, so dass eine neue Wohnung gefunden werden muss, in angemessener Größe und zum angemessenen Mietzins. Nach der Entscheidung des Bundessozialgerichts von Ende November 2006 ist „für die Bestimmung des Wohnungsstandards und des Mietzins nunmehr ausdrücklich von dem konkreten Wohnort des Hilfebedürftigen“ auszugehen. Wenn eine zumutbare und geeignete Unterkunft am Wohnort „nicht verfügbar oder zugänglich ist, so sind die tatsächlichen Unterkunftskosten zu übernehmen“ (Link 2007, S. 13).

Damit könnte der Unterschiedlichkeit des Wohnungsmarktes Rechnung getragen werden. Aber auch das wird nicht bundesweit so gehandhabt. Aus vielen Kommunen wird berichtet, dass kleine Wohnungen besonders schwer zu finden sind, sei es, weil sie vorrangig von anderen einkommensschwachen Gruppen, z.B. Studierenden, belegt werden, sei es weil sie nur noch auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt angeboten werden und dann zu teuer sind. Die Suche wird dann häufig erschwert, wenn in den ARGEn nicht flexibel entschieden wird, also Abweichungen von den Vorgaben nicht zugelassen werden. Wenn Abweichungen zugelassen werden, wie z.B. in einer süddeutschen Großstadt, dann nur geringfügig, z.B. nur um 20 Euro; der Betrag wird dann vom Regelsatz abgezogen. In einem ostdeutschen Mittelzentrum ist die Voraussetzung für die Genehmigung der Anmietung einer Wohnung, dass die Vorgaben für Größe und Preis der Wohnung übereinstimmen müssen. In einer süddeutschen Kreisstadt hat das städtische Wohnungsunternehmen die Nettomiete an die Miettabelle angepasst, schlägt jedoch Bestandteile der Miete auf die Nebenkosten auf. So müssen die Frauen dann z.B. Miete für eine Garage zahlen, selbst wenn sie kein Auto haben. Frauen, die neben ALG II Erziehungsgeld beziehen, gehen darauf ein, merken aber beim Wegfall des Erziehungsgeldes, dass sie sich die Wohnung nicht mehr leisten können und müssen erneut umziehen.

In einigen Kommunen müssen Frauen länger im Frauenhaus bleiben, weil sie keine „angemessene“ Wohnung finden können und bei der Entscheidung über die „Angemessenheit“ weder ihre individuelle Situation noch die örtlichen Bedingungen des Wohnungsmarktes berücksichtigt werden.

6.2 Probleme bei der Integration in den Arbeitsmarkt

Konzept des „Forderns und Förderns"

Kern von SGB II ist, durch „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" jedem und jeder erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Mit einem integrierten System von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung sollte jede bedürftige Person individuelle und passgenaue Hilfen erhalten, die es ihr ermöglichen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden und ein von staatlichen Leistungen unabhängiges Leben zu führen.

In der praktischen Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags soll der Leistungsträger für jeden Hilfebedürftigen und seine Bedarfsgemeinschaft eine/n persönliche/n Ansprechpartner/in (pAp) benennen (§ 14 SGB II). Der/die pAp vermittelt vor allem Beschäftigung oder bedarfsorientierte Berufsberatung oder Maßnahmen zur Rehabilitation oder Qualifizierung. Er veranlasst die Untersuchung beim psychologischen oder ärztlichen Dienst und das Fallmanagement.

Nach dem Verständnis des Bundesministeriums für Arbeit werden pAp bei Bedarf von Fallmanager/innen unterstützt. Als idealtypisch für das Fallmanagement anzusehen ist das Fachkonzept "Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II", das von einem Autorenteam aus Kommunen, der BA und Wissenschaftler/innen vorgelegt wurde. Darin werden die fachlich erforderlichen Schritte und Standards eines qualifizierten Fallmanagements dokumentiert. Das Konzept wurde von der BA bereits 2005 in die Praxis der ARGEn eingeführt und war außerdem Grundlage für die Fortbildung der Fallmanager/innen in den ARGEn.[5]

Die Eingliederungsvereinbarung wiederum soll entsprechend der Hinweise der BA individuell ausgestaltet werden. Als „zwingende Grundlage für eine erfolgreiche Eingliederungsstrategie" gelten „eine sorgfältige Standortbestimmung des Hilfebedürftigen, die alle Stärken und Schwächen identifiziert und daraus folgende Handlungserfordernisse aufzeigt. Grundlage der Eingliederungsvereinbarung soll ein „umfassendes und systematisches Profiling (Standortbestimmung) im Rahmen einer Beratung" sein (Bundesagentur für Arbeit 2006b, S. 4). Die Beratung wiederum sollte einen Bezug zur konkreten Problemlage der Hilfebedürftigen haben und „ergebnisoffen" (Bundesagentur für Arbeit 2005, S. 15) sein.

Kritik an der Umsetzung des Konzepts

Dieses Konzept wird in der Praxis jedoch eher unzureichend umgesetzt. So hat der Bundesrechnungshof in seinen jährlichen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf der Grundlage der Ergebnisse einer bundesweiten Prüfung die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit als erhebliche Schwachstellen beim Gesetzesvollzug von SGB II ermittelt (vgl. Bundesrechnungshof 2006). Er

[5] Die Handlungsempfehlung war allerdings nur bis zum 31. Dezember 2006 gültig. Der aktuelle Stand ist auch bei Tacheles e.V. nicht bekannt.

stellte fest, dass die Eingliederungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen unzureichend sind, v.a. aufgrund langer Wartezeiten und mangelnder Vermittlungsvorschläge.

Im Bericht wird als Konsequenz gefordert, dass „die Grundsicherungsstellen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt verbessern" müssen. Dazu gehört auch, für die Ein-Euro-Jobs „verbindliche Durchführungsregeln festzulegen, „um zu verhindern, dass mit diesen Maßnahmen Pflichtaufgaben der örtlichen öffentlichen Verwaltung oder Aufgaben privater Einrichtungen […] durchgeführt werden" (ebd., S. 116).

Nach den Ergebnissen der Begleitforschung zur Umsetzung von SGB II ist „die aktive Mitwirkung der Arbeitsuchenden gerade bei der Eingliederungsvereinbarung nur schwach ausgeprägt, die Vereinbarung wird den Arbeitsuchenden eher auferlegt" (Deutscher Bundestag 2006). Auch wenn inzwischen mehr Vereinbarungen abgeschlossen werden, entsprechen sie nicht den Anforderungen, wie sie in den Hinweisen der BA dazu formuliert sind.

Erfahrungen im Frauenhaus

Zusammenfassend werden von den Sachverständigen aus unterschiedlichen Institutionen und mit unterschiedlichem Auftrag die Problembereiche herausgearbeitet, die auch von den Mitarbeiterinnen in Frauenhäusern im Rahmen des Monitoring immer wieder angesprochen wurden. Dabei standen sie bei Einführung von SGB II dem Konzept des „Forderns" eher kritisch gegenüber. Nach ihrer fachlichen Auffassung sollten Frauen im Frauenhaus, die in einer existenziellen Krise sind, nicht sofort gezwungen werden, eine Arbeit aufzunehmen. Gleichwohl haben sie den Bedarf der Frauen gesehen. Sie haben nur mit Erwerbsarbeit, d.h. einer eigenständigen Existenzsicherung, die Chance, sich aus der Beziehung zum Gewalttäter zu befreien und ein selbständiges – gewaltfreies – Leben zu führen. Die Verknüpfung von Leistungen zum Lebensunterhalt und Leistungen zur Integration in den Arbeitsmarkt wurde daher prinzipiell begrüßt, solange die besonderen Bedingungen von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt sind, dabei berücksichtigt werden. Gefordert wurde daher ergänzend, dass in der Fortbildung von pAp und Fallmanager/innen auch der Problembereich „häusliche Gewalt" thematisiert wird.

In den vorangegangenen Phasen des Monitoring gab es noch kaum Erfahrungen mit Eingliederungsvereinbarungen, Fallmanagement oder Ein-Euro-Jobs. Entweder waren die Frauen nicht lange genug im Frauenhaus, dass die Frauenhausmitarbeiterinnen davon erfahren hätten, oder die Frauen wurden von den ARGEn nicht angesprochen. Daher bildete der Bereich des „Forderns" in der Schlussphase des Monitoring einen Schwerpunkt, auch vor dem Hintergrund, dass durch die Änderungen von SGB II in der Praxis die Bemühungen um die unter 25-Jährigen verstärkt und gleichzeitig die Sanktionsmöglichkeiten verschärft wurden.

In einigen Kommunen gilt das Frauenhaus als Schutzraum, daher findet mit den Frauenhausbewohnerinnen kein Fallmanagement statt. Die Frauen sind aus-

schließlich im Leistungsbezug, im jeweiligen Jobcenter wird von der Freiwilligkeit der Frauen ausgegangen, d.h. wenn eine Frau Arbeit sucht, wird sie unterstützt. Woanders müssen alle Frauen zum Fallmanagement, außer bei kurzen Frauenhausaufenthalten. In anderen Kommunen werden nicht alle Frauen dazu eingeladen. Die Erfahrungen damit werden sehr unterschiedlich beschrieben, in der Regel in Abhängigkeit von der persönlichen Einsatzbereitschaft der Fallmanager/in bzw. ihrer Persönlichkeit. Einige haben sehr gute Erfahrungen, andere unterschreiben eine Eingliederungsvereinbarung nur, wenn sie vorher von einer Anwältin geprüft worden ist. Die Fallmanager/innen selbst haben sehr unterschiedliche Qualifikationen, von der Sachbearbeiterin bis hin zur Psychologin. Die neu eingestellten Fachkräfte sind nach Einschätzung einiger Frauenhausmitarbeiterinnen eher besser qualifiziert. In den Kommunen, die das Frauenhaus als Schutzraum anerkennen, wird die ARGE erst nach dem Auszug aus dem Frauenhaus tätig. In anderen Kommunen schließen nur die jüngeren Frauen eine Eingliederungsvereinbarung ab. Woanders werden keine Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen. In einer norddeutschen Großstadt wird der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung völlig willkürlich gehandhabt, einige werden zwei Jahre vergessen, andere erhalten sie schnell.

Von vielen Interviewpartnerinnen wird kritisch angemerkt, dass die Eingliederungsvereinbarungen vor allem Mitwirkungsverpflichtungen und Sanktionen enthalten, z.B. die Zahl der Bewerbungen, die die Frauen im Monat schreiben müssen. Sie sind darüber hinaus aus Textbausteinen zusammengesetzt und nicht auf die Besonderheit der Situation der einzelnen Frau bezogen. Erhebliche Kritik wurde zur Formulierung der Eingliederungsvereinbarung laut. Der Text sei zu kompliziert und enthalte nur die gesetzlichen Grundlagen und die Sanktionsmöglichkeiten. Vielen Frauen sei daher gar nicht bewusst, was sie unterschrieben haben, denn sie verstehen den Text nicht.

Entscheidend ist jedoch, welche Angebote zur Integration in den Arbeitsmarkt die Frauen erhalten. Die Ergebnisse der Interviews sind nicht repräsentativ, sondern dokumentieren nur einen Ausschnitt aus der Praxis. Das Bild ist vielfältig, insbesondere abhängig vom regionalen Arbeitsmarkt und von der Infrastruktur der Bildungsträger. So können beispielsweise in einer westdeutschen Kleinstadt keine Sprach- und Integrationskurse für Migrantinnen vermittelt werden, weil es regional kein Angebot gibt. In einem süddeutschen Mittelzentrum hingegen, einer Optionskommune, werden Sprach- und Integrationskurse für Migrantinnen, Bewerbungschoaching für alle, einzelne Kurse zum Erwerb von PC-Kenntnissen und andere Maßnahmen angeboten. Die Vermittlung in Arbeit klappt aber auch dort nur in Ausnahmefällen. In einer norddeutschen Großstadt bekommen fast alle Frauen Ein-Euro-Jobs. Migrantinnen können dort auch an Integrationskursen teilnehmen, die Initiative dazu geht aber immer vom Frauenhaus und nicht von der ARGE aus. In einem süddeutschen Mittelzentrum müssen alle Frauen zu einer der drei örtlichen Beschäftigungsfirmen, die Ein-Euro-Jobs für sechs Monate durchführen. In einer süddeutschen Großstadt wurden alle Bewohnerinnen, außer mit

kleinen Kindern, aufgefordert, an einem eintägigen Bewerbungstraining teilzunehmen.

Nur in den wenigsten ARGEn bzw. Optionskommunen, über deren Praxis berichtet wurde, konnten Frauenhausmitarbeiterinnen eine Systematik oder ein Konzept bei der Entwicklung von „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" erkennen. Die Aktivitäten schienen vielmehr bestimmt durch die Probleme des Arbeitsmarktes, d.h. den fehlenden Vermittlungschancen für die Frauen. Wenn jedoch Fallmanagement, Eingliederungsvereinbarung und Angebote koordiniert gehandhabt wurden, wurde das von den Frauen sehr positiv bewertet, wie z.B. in einer süddeutschen Optionskommune mit einer sehr aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Auch die Teilnahme an Kursen und Seminaren wird häufig positiv bewertet, allerdings in Westdeutschland eher als in Ostdeutschland. Über die Erwartungen der Frauenhausbewohnerinnen an beruflichen Förderung und Integration in den Arbeitsmarkt hatten die Frauenhausmitarbeiterinnen bereits in der ersten Phase des Monitoring berichtet. Soweit es die Betreuung von Kindern und der Gesundheitszustand der Frauen zulassen, wollen die Frauen erwerbstätig sein und nehmen alle Angebote, auch die der Ein-Euro-Jobs an.

Die Sanktionspraxis in den Kommunen kann auf folgende Formel gebracht werden: Wenn Frauen keine Eingliederungsvereinbarung abschließen und keine Integrationsangebote erhalten, sind sie auch nicht von Sanktionen bedroht. In den Kommunen, die deutlich aktiver sind, werden auch häufiger Sanktionen – auch schnell – angedroht, die allerdings nur in Einzelfällen umgesetzt werden, z.T. weil Frauenhausmitarbeiterinnen auf die Einhaltung von Regeln mit achten. Sanktionen werden v.a. verhängt bei unentschuldigter Fehlzeit in einer Maßnahme. Die Frauen haben häufig keine Lust, an den Maßnahmen teilzunehmen, weil sie aufgrund ihrer Erfahrungen mit Maßnahmen deren Sinn nicht einsehen. Sie arrangieren sich dann mit den Sanktionen. In Fällen von Sanktionsverhängungen werden die Kosten für die Unterkunft direkt ans Frauenhaus überwiesen und die Frauen erhalten Lebensmittelgutscheine.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Praxis des „Förderns" in den ARGEn und Optionskommunen weit von den formulierten Zielen des Gesetzes entfernt ist. Das ist allerdings weniger den ARGEn selbst anzulasten, wie es im Bericht des Bundesrechnungshofes formuliert ist, als vielmehr der Struktur des Arbeitsmarktes.

6.3 Umsetzungsprobleme der Leistungsträger

Kritik an den Leistungsträgern

Auch der Bereich Verwaltungsorganisation und Steuerung der Aufgabenerledigung wird im Bericht des Bundesrechnungshofes kritisch angesprochen. Festgestellt wird, dass die Bundesagentur ihrer gesetzlichen Zuständigkeit für die Aufgabenerledigung durch die ARGEn nicht gerecht wird, insbesondere keine Weisungen

gegenüber den ARGEn zur operativen Umsetzung des Gesetzes erteilt. Als Grund dafür wird angegeben, dass in der Rahmenvereinbarung zwischen dem zuständigen Bundesministerium, der BA und den kommunalen Spitzenverbänden die Befugnisse von Kommunen und BA in den ARGEn nicht eindeutig genug bestimmt wurden. Diese Rahmenvereinbarung wurde außerdem nur von etwa einem Drittel der ARGEn anerkannt. Sie gilt zudem nicht für die Optionskommunen. Als Gründe für die Vollzugsdefizite wurden u.a. genannt:

- Eingliederungs- und Geldleistungen werden von kommunalen Trägern und ARGEn nach unterschiedlichen Maßstäben gewährt.
- Eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung ist bisher nicht sichergestellt.

Auch nach Meinung des Ombudsrates leidet die „derzeitige Organisationsform der Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Agenturen für Arbeit unter dem ständigen, oft zeitaufwendigen Abstimmungsbedarf zwischen Einflussnahmen aus der Kommunalpolitik und zentralen Ansprüchen und Vorgaben der zuständigen Bundesbehörden". Darüber hinaus nehmen neben den 354 Arbeitsgemeinschaften 69 Optionskommunen die Betreuung der Langzeitarbeitslosen in Eigenregie vor, während in 19 Kommunen Arbeitsagenturen und Sozialämter ihre Aufgaben für die Langzeitarbeitslosen getrennt wahrnehmen. „Zwischen diesen drei Formen der Betreuung Langzeitarbeitsloser gibt es häufig kaum Kontakt, geschweige denn die nötige Abstimmung." (Ombudsrat 2006, S. 7). Das bedeutet in der Konsequenz, dass es keine bundesweit verbindlichen Mindeststandards für die organisatorische Umsetzung von SGB II gibt, weil Vereinbarungen zur Qualität der Aufgabenerledigung fehlen.

Erfahrungen im Frauenhaus

Die Probleme einer mit der Reform offensichtlich überforderten Bürokratie durchziehen das gesamte Monitoring wie ein roter Faden; sie waren auch, den Ergebnissen der Schlussinterviews zufolge, 2007 noch nicht zufrieden stellend gelöst. Nur wenige Frauenhäuser berichteten von einer Verbesserung der Situation. So hat ein Frauenhaus in Berlin mit dem Jobcenter ein gutes System aufgebaut, das berlinweit als modellhaft gilt. Im Jobcenter ist ausschließlich eine Sachbearbeiterin als Ansprechpartnerin für Frauenhausbewohnerinnen zuständig, die eine pädagogische Qualifizierung hat. Sie berät die Frauen bei der Antragstellung und leitet die Anträge in die Leistungsabteilung weiter. Die Frauen erhalten sehr schnell Termine, die eingehalten werden. Wenn Dolmetscherinnen gebraucht werden, ist das zeitlich gut planbar. Frauenhausmitarbeiterinnen und die Frauen selbst haben direkten Telefonkontakt, werden also nicht über ein Callcenter vermittelt. Ähnliche Erfahrungen haben die Frauenhäuser, denen es ebenfalls gelungen ist, eine vergleichbare Zuständigkeitsregelung auszuhandeln.

Zwei Beispiele für eine „schlechte" Praxis stehen stellvertretend für das organisatorische Chaos, das Frauenhausmitarbeiterinnen aus vielen Kommunen beklagen. So bestehen in einer ostdeutschen Großstadt weiterhin massive Probleme, die

eigentlich immer schlimmer werden, weil das Verfahren weiter bürokratisiert wird. Das Jobcenter ist jetzt nur über ein Servicecenter erreichbar, Frauen bekommen Termine, unabhängig davon, ob sie z.B. arbeiten und die Termine überhaupt wahrnehmen können. Frauenhausmitarbeiterinnen begleiten die Frauen in der Regel und sind daher auch an die entsprechenden Termine gebunden, da diese nicht beeinflussbar sind. Kontakte zu den Sachbearbeiter/innen bestehen zwar, aber bei 260 Mitarbeiter/innen kann ein persönlicher Kontakt zum FH nicht entstehen.

Verwirrend ist die Situation in einer westdeutschen Kleinstadt. Zwei Mitarbeiterinnen im „Frontoffice" nehmen die Anträge der Frauen auf. Sie sind für ihre Bearbeitung aber nicht zuständig. Im „Backoffice" ist zwar nur eine Sachbearbeiterin für Frauenhausbewohnerinnen zuständig, aber sie hat keinen persönlichen Kontakt zu ihnen und kann daher ihre Situation nicht einschätzen. Die Mitarbeiterinnen im Frontoffice wiederum beraten die Frauen nicht. Darüber hinaus bestehen zwischen beiden Bereichen Kommunikationsprobleme, z.B. gibt die Mitarbeiterin im Backoffice Anweisungen, die aber von denen im Frontoffice nicht an die „Kundin" übermittelt werden. Das führt zur Verzögerung der Antragsbearbeitung. Außerdem ist den Frauen die Zuständigkeit in Bezug auf die Entscheidungen nicht transparent.

Aus einigen Kommunen wurde über lange Wartezeiten, schleppende Antragsbearbeitung, Verlust von Akten und Dokumenten, vor allem aber über die unzulängliche telefonische Erreichbarkeit der Fachkräfte in den ARGEn berichtet. Da die Frauen häufig nur nach persönlicher Antragstellung einen Vorschuss erhalten können, werden sie gleich nach dem Einzug – ohne Termin – zur ARGE geschickt. Dort müssen sie sich in die Warteschlange einreihen, manche werden weitergeleitet, andere werden ohne erkennbaren Grund wieder zurückgeschickt. Manche Sachbearbeiter/innen wissen nicht, welche Dokumente oder Nachweise die Frauen mitbringen sollen.

Konsens besteht bei den meisten Frauenhausmitarbeiterinnen, die am Monitoring teilgenommen haben, dass der Arbeitsaufwand im Frauenhaus insbesondere wegen der Probleme bei der Umsetzung von SGB II höher geworden ist. Vielfach werden die Anträge mit den Frauen ausgefüllt, die Bescheide geprüft, die häufig fehlerhaft sind, und Widersprüche formuliert. Wegen der komplexen bürokratischen Sprache von Bescheiden und Eingliederungsvereinbarung müssen Frauenhausmitarbeiterinnen häufig den Inhalt erklären. Zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht auch dadurch, dass die Frauenhäuser die Unterkunftskosten bei den ARGEn betreiben müssen, auch wenn die Frauen eine Abtretungserklärung unterschrieben haben. Nicht selten wurde über Umstrukturierungen berichtet, z.B. mehrfacher Wechsel der Zuständigkeitsregelung, etwa vom Team- zum Buchstabenprinzip. Frauenhäuser mit einer spezifischen Zuständigkeit bei der ARGE oder der Optionskommune konnten dagegen den Mehraufwand aus der Anfangsphase von SGB II inzwischen weitgehend reduzieren.

Auch zwei Jahre nach der Einführung von SGB II „stemmen" Frauenhäuser die Reform noch weitgehend mit. Sie übernehmen häufig die Funktion, den Rechtsanspruch der Frauen bei der ARGE durchzusetzen, bzw. sie unterstützen sie dabei. Dabei haben sie als zusätzliche Aufgabe übernommen, die Frauen vor den Auswirkungen der innerorganisatorischen Probleme der ARGE zu „schützen".

7 Fachpolitische Bewertung von SGB II und Forderungen

Zum Abschluss des Monitoring haben Frauenhausmitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen der Frauenhausarbeit das SGB II fachpolitisch bewertet und Forderungen für eine Verbesserung des Gesetzes und der Umsetzungspraxis formuliert.

7.1 Fachpolitische Bewertung

Das Kernstück von SGB II, die Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt, konnte nach Ansicht der Frauenhausmitarbeiterinnen bisher nicht in der politisch gewünschten Form umgesetzt werden. Sie werten das im Gesetz enthaltene Konzept positiv, sehen aber die Unmöglichkeit es umzusetzen, insbesondere in strukturschwachen Regionen. Verbessert hat sich in einigen Kommunen die Situation der Migrantinnen, die im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes verstärkt in Integrations- und Sprachkurse vermittelt werden können.

Weitere positive Effekte werden z.B. in einer Kommune positiv benannt, in anderen Kommunen aber gänzlich anders beschrieben. So schätzt eine Frauenhausmitarbeiterin in einer westdeutschen Kleinstadt, dass die Frauen bei der Antragstellung nicht mehr ihr ganzes Leben ausbreiten müssen, weil nur ihre Erwerbslosigkeit von Bedeutung ist. In anderen Kommunen müssen Frauenhausmitarbeiterinnen dagegen Berichte für die ARGE schreiben, um den Frauenhausaufenthalt zu rechtfertigen. Müssen in einer Kommune Frauen nicht mehr so häufig zur Behörde wie früher zum Sozialamt, weil der Bewilligungszeitraum größer geworden ist, werden sie woanders häufiger einbestellt.

Tatsächlich hat sich die Situation der Frauen nach fast übereinstimmender Einschätzung aus den Frauenhäusern nicht verbessert, sondern eher verschlechtert, insbesondere die wirtschaftliche Hilfe. Als ein Hauptgrund gilt die Antragsgebundenheit der Hilfen, verbunden mit dem langen Zeitraum der Antragsbearbeitung. Zusätzlich zu der Unsicherheit, wie die Existenz während des Frauenhausaufenthaltes gesichert werden kann, besteht die Gefahr, dass sich die Frauen bereits in dieser Überbrückungszeit durch den Frauenhausaufenthalt verschulden.

Ein anderer zentraler Grund für die Verschlechterung wird im Wegfall der einmaligen Beihilfen gesehen. Dabei hatten die einmaligen Beihilfen im alten BSHG zwei Funktionen, einmal im Einzelfall eine zusätzliche wirtschaftliche Hilfe zu ermöglichen, zum anderen bei der Bemessung der Hilfe die Besonderheit der

individuellen Notlage berücksichtigen zu können, die Hilfe also nicht schematisch gestalten zu müssen.

Auch die persönliche Hilfe hat sich nicht verbessert, wenn das Fallmanagement nicht funktioniert oder ohne Berücksichtigung der jeweils individuellen Situation nur schematisch durchgezogen wird mit einem Schwerpunkt bei den Sanktionen. Dem entspricht die Beobachtung von einigen Frauenhausmitarbeiterinnen, wonach es an Anteilnahme fehlt in Bezug auf die Problematik „häusliche Gewalt". Der Fokus des Gesetzes liegt auf der Integration in den Arbeitsmarkt, auf welcher Grundlage die Hilfe strukturiert ist. Damit verliert die spezifische Notlage der Frauen an Bedeutung und die Gestaltung der Hilfe ist nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert. Das sehen Frauenhausmitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen als eine weitere zentrale Verschlechterung für Frauen an, die Opfer häuslicher Gewalt sind. Nach Meinung einer Mitarbeiterin in einem süddeutschen Frauenhaus suchen daher immer weniger Frauen mit mehreren Kindern ein Frauenhaus auf. Frauen nehmen wahr, dass das soziale Netz gerissen ist. Sie sind sehr verunsichert, ob sie bei einer Trennung einen ausreichenden Lebensunterhalt haben werden.

7.2 Forderungen zur Verbesserung der Hilfe für Frauen

Von dieser kritischen Einschätzung her sind auch die Forderungen bestimmt, die in den Interviews und im Werkstattgespräch formuliert wurden. Sie lassen sich in fünf große Themenschwerpunkte bündeln:

- Alle Frauen müssen das Recht haben, Schutz in einem Frauenhaus zu suchen.
  Alle Frauen müssen bei Bedarf in einem Frauenhaus aufgenommen werden können, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation. Die Hilfe muss vom Staat/der Kommune finanziert werden, wenn Frauen kein eigenes Einkommen haben oder wenn das Einkommen nicht reicht, um Unterkunftskosten und – bei einer Tagesatzfinanzierung – auch die Beratungskosten selbst zu finanzieren. Auszubildende, Studentinnen, Flüchtlingsfrauen oder Frauen mit einem geringen Einkommen oder mit Residenzpflicht müssen ebenso die Hilfe im Frauenhaus suchen können, wie die Frauen, die einen Leistungsanspruch nach dem SGB II haben. Darüber hinaus müssen auch Kurzaufenthalte finanziert werden, weil nur die Frauen selbst das Recht haben, über die Dauer des Frauenhausaufenthaltes zu entscheiden.
- Die besondere Situation von Frauen muss bei der Gestaltung der Hilfe berücksichtigt werden können.
  Dazu gehören eine gesetzliche Grundlage für Überbrückungszahlungen bei bekannt werden einer aktuellen Notlage, die gesetzliche Wiedereinführung von einmaligen Beihilfen im Einzelfall, eine zeitnahe Bearbeitung der Anträge und der Auszahlung von Bargeld, eine sachgerechte, kompetente und sensible Sachbearbeitung und realistische Vorgaben z.B. für die Größe einer neu zu mietenden Wohnung und die Beschaffung oder Wiederbeschaffung von Hausrat.

- Frauen müssen vor Verarmung geschützt werden.
  Hierzu fordern Frauenhausmitarbeiterinnen und Multiplikatorinnen der Frauenhausarbeit die Erhöhung der Regelsätze, die Abkehr von der Darlehenspraxis, Regelungen, durch die Frauen vor Verschuldung geschützt werden, z.B. bei doppelter Mietzahlung, Verlängerung der Bewilligungszeiträume, um die Frauen vor Mittellosigkeit zu schützen und die Anpassung der Pauschalen für die Erstausstattung einer Wohnung an die Realität.
- Frauen müssen beruflich gefördert werden.
  Gefordert werden Qualifizierungsangebote für Frauen in allen Altersgruppen, die Verbesserung der Arbeitsvermittlung, bundesweit die Vermittlung von Migrantinnen in Integrations- und Sprachkurse und der Verzicht auf die Vermittlung eines unqualifizierten Arbeitsplatzes oder befristeten Ein-Euro-Jobs ohne längerfristige Perspektive.
- Die Organisation in den ARGEn muss dringend verbessert werden.
  Dazu gehören eine spezifische Zuständigkeitsregelung für Frauenhausbewohnerinnen und eine transparente Kommunikationsstruktur, einheitliche und verbindliche Regelungen in allen Kommunen, die Einhaltung von Datenschutz und Schweigepflicht, die Verbesserung der Qualifizierung der Fachkräfte, der Verzicht auf überflüssige Kontrollen, z.B. bei Anträgen zur Erstausstattung einer Wohnung, weniger bürokratischer Aufwand und Leerlauf, verständliche Bescheide und Dokumente, vor allem aber die Übernahme der Verantwortung für Antragsberatung und Bescheidkontrolle durch Fachkräfte in den ARGEn.

Am Schluss des Monitoring soll das Zitat einer Frauenhausmitarbeiterin aus einer norddeutschen Großstadt stehen: „Die Kernprobleme liegen im Gesetz selbst, insofern als es an der Realität vorbeigeht. Das Gesetz ist vielleicht gut für leistungsstarke Männer in strukturstarken Regionen, für Frauen die Opfer häuslicher Gewalt sind, hat es in vielen Bereichen erst einmal zu einer Verschlechterung der für ihre Situation notwendigen Hilfen für sie geführt."

Sellach, Brigitte, Dr. oec. troph., Dipl. Soziologin, Staatssekretärin a. D., Vorstand der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauen- und Genderforschung e.V. (GSF e.V.) in Frankfurt am Main, Forschungsschwerpunkt: Sozialpolitikforschung mit den Schwerpunkten „Frauen in schwierigen Lebenssituationen", bezahlte und unbezahlte Frauenarbeit, Gender Mainstreaming, von 2004 bis 2007 zusammen mit Dipl. päd. Gitte Landgrebe wissenschaftliche Begleitung von Frauenhauskoordinierung.

Literatur :

Bundesagentur für Arbeit (2005): Fachkonzept für beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Verfügbar unter: http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2005/fachkonzept-abschlussfassung-fallmanagement.pdf <15.12.2007>

Bundesagentur für Arbeit (2006a): Fragen und Antworten zu den Regelungen des SGB II mit Blick auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen, Nürnberg, 26.01.06. Verfügbar unter http://www.eui-dwbo.de/Dokumente/SGB_II/File_1143725623 <12.1.2008>

Bundesagentur für Arbeit (2006b): Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 SGB II, Stand März 2006. Verfügbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-zur-EinV-15.pdf <15.12.2007>

Bundesrechnungshof (2006): Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, November 2006, S. 110–116. Verfügbar unter: http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2006.pdf <15.12.2007>

Deutscher Bundestag (2006): Bericht der Bundesregierung 2006 zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundestagsdrucksache, 16/3982, 21. Dezember 2006, Berlin

Link, Christian (2007): Hartz IV vor dem BSG: Schutz von Eigentum und Mietwohnraum. In: Sozialrecht aktuell 1/2007, S. 8–14

Ombudsrat (2006): Grundsicherung für Arbeitssuchende, Schlussbericht vom 23.06.2006. Verfügbar unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/ombudsratabschlussberichthartzIV.pdf <05.01.2008>

Auswirkungen der Hartz-Reformen auf den Dritten Sektor

Sandra Kotlenga

Der folgende Beitrag hat die Auswirkungen der Hartz-Reformen auf einen gesellschaftlichen Bereich zum Thema, der im Rahmen politischer und wissenschaftlicher Debatten in den vergangenen Jahren zum Hoffnungsträger zur Lösung der „Krise der Arbeitsgesellschaft" aufstieg und zumindest vorübergehend auch das Ziel zahlreicher EU-Förderprogramme wurde (vgl. Lloyd 2004).

Verschiedene Merkmale des *Dritten Sektors* – ein mittlerweile gebräuchlicher Oberbegriff für gemeinnützige und Not-for-Profit-Organisationen zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft – werden in diesem Zusammenhang angeführt (vgl. Birkhölzer 2000; Wex 2005):

- Dritt-Sektor-Organisationen erbringen soziale und kulturelle Dienstleistungen und tragen zum Aufbau, Erhalt und zur Entwicklung des lokalen Gemeinwesens bei. Unter anderem treten Dritt-Sektor-Organisationen auch als Anbieter/Träger von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen auf, wobei zumindest in der Vergangenheit gemeinwesenbezogene und beschäftigungsintegrative Zielsetzungen oftmals miteinander verknüpft wurden („Mehrzielorientierung").
- Dritt-Sektor-Organisationen gelten als Akteure sozialpolitischer und themenanwaltschaftlicher Interessensformulierung und damit als Ausgangspunkt politischer Partizipation und gesellschaftlicher Veränderungen.
- Dritt-Sektor-Organisationen werden strukturell bedingt besondere beschäftigungspolitische Potentiale zugesprochen, bestimmte Rahmenbedingungen vor-

ausgesetzt. Sowohl ihre lokale Eingebundenheit und Vernetzung als auch ihre Mischfinanzierung aus Eigeneinnahmen, öffentlichen und privaten Mitteln sowie ehrenamtlichem Engagement befähigen sie in besonderer Weise dazu, ungedeckte Bedarfe an Dienstleistungen und Produkten zu erkennen und in entsprechende Angebote umzusetzen.

- Dritt-Sektor-Organisationen schaffen mit ihren Übergangs- und Mischformen aus unbezahlter freiwilliger und hauptamtlicher professioneller Arbeit Möglichkeiten, auch jenseits von Erwerbsarbeit sinnvoll erlebte Tätigkeitsmuster zu entwickeln.
- Dritt-Sektor-Organisationen sind nicht primär am Gewinn, sondern an der Erreichung von Sachzielen orientiert. Neben kollektiven Abstimmungsprozessen erfordert und ermöglicht dies ein hohes Maß an intrinsischer Motivation und selbstbestimmter Arbeitsweise. Die Freiwilligkeit der Tätigkeit aufgrund des geteilten Ziels gilt dafür als wesentliche Voraussetzung.

Die Hartz-Reformen haben Auswirkungen auf all den genannten Ebenen. Die Orientierung sämtlicher aktiver und passiver Leistungen des SGB II an das darin enthaltene Aktivisierungsparadigma, die Durchsetzung managerieller Austauchbeziehungen zwischen Staat und Drittem Sektor und schließlich der veränderte Maßnahmeneinsatz im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung haben unmittelbare Auswirkungen auf Organisationen des Dritten Sektors. Sie betreffen die lokale Infrastruktur als Ganze, die einzelnen Organisationen, die Art ihrer Dienstleistungserbringung und auch ihre sozialpolitische Rolle (vgl. Kotlenga 2005b, 2007; Dahme/Wohlfahrt 2007).[1] Dies soll im Folgenden sowohl für die klassischen Felder aktiver Arbeitsmarktpolitik – vor allem öffentlich geförderte Beschäftigung sowie Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen – aufgezeigt werden, als auch in Bezug auf soziale Dienstleistungen im engeren Sinne, die aber ebenfalls eine zunehmende arbeitsmarktpolitische Einbindung erfahren.

[1] Die hier formulierten Einschätzungen beruhen u.a. auf eigenen Untersuchungen in den Themenbereichen *aktive Arbeitsmarktpolitik*, *Dritter Sektor* und *Soziale Inklusion*: Im Rahmen des EU-Projekts „instruments & effects" (2002–2005) wurde eine Untersuchung von gemeinnützigen Organisationen in Göttingen durchgeführt – unter der besonderen Fragestellung, welche Bedeutung die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung für die Organisationen hatten (vgl. Kotlenga/Richter/Ross 2004 und Kotlenga 2005a; Informationen und Projektergebnisse unter www.instrumentsandeffects.de). Das ebenfalls EU-finanzierte Projekt „EMDELA" (the emerging design of active labour market policy – elements and performance indicators) (2006/2007) befasste sich mit der Frage des Beitrags aktiver Arbeitsmarktpolitik zur sozialen In- bzw. Exklusion. Ein besonderer Fokus lag auch hier auf der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rolle von Organisationen des Dritten Sektors (Informationen in deutscher und englischer Sprache unter www.prospektive-entwicklungen.de). Schließlich wurde zur Vorbereitung eines Forschungsprojekts eine telefonische Befragung mit verschiedenen Dritt-Sektor-Akteuren im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik in einer Options- und einer ARGE-Kommune durchgeführt (vgl. Kotlenga 2007).

1 Öffentlich geförderte Beschäftigung und lokale Infrastruktur vor und nach den Hartz-Reformen

Eine intensivere Auseinandersetzung über das Verhältnis zwischen Drittem Sektor und aktiver Arbeitsmarktpolitik hat bislang vor allem im Hinblick auf den Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung und aus der Perspektive des Freiwilligenengagements stattgefunden. Ausgehend von der Annahme, dass der gemeinnützige Freiwilligensektor „wachsende Berührungspunkte" mit der Arbeitsmarktpolitik aufweise, wird sowohl von wissenschaftlicher als auch praktischer Seite die Befürchtung geäußert, dass v.a. der Einsatz von Ein-Euro-Jobs zu einer „Monetarisierung" von Freiwilligenengagement führen und intrinsisch bzw. sachzielorientiertes Engagement verdrängen könnten. Der Eigensinn bürgerschaftlichen Engagements könne damit verloren gehen (vgl. Hartnuß/Klein 2007, S. 138, BBE 2007, S. 5, 9).

Der Frage, inwieweit sich mit den Hartz-Reformen im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung das Verhältnis zwischen gemeinnützigem Sektor und aktiver Arbeitsmarktpolitik verändert hat, soll im Folgenden mit Blick auf die Zeit vor den Hartz-Reformen nachgegangen werden. Hier bieten sich die Ergebnisse einer in Göttingen durchgeführten Untersuchung zum Thema Dritter Sektor und Beschäftigungspolitik an. Im Rahmen des Projekts „instruments & effects" (vgl. Fußnote 1) wurden im Jahr 2003 Organisationen des Dritten Sektors zu Finanzierungsstrukturen, Beschäftigung und Freiwilligenengagement befragt. Unter den in die Auswertung eingegangenen Organisationen befanden sich neben den klassischen Wohlfahrtseinrichtungen sowie den Beschäftigungs- und Qualifizierungsorganisationen insbesondere solche aus dem Bereich der Soziokultur, die im Kontext neuer sozialer Bewegungen bis hinein in die späten Neunziger entstanden sind.

Bei den befragten Einrichtungen hatten die Instrumente der Arbeits- und Beschäftigungsförderung, also ABM/SAM des Arbeitsamtes und Maßnahmen nach § 19 BSHG („Arbeit statt Sozialhilfe") eine erhebliche Bedeutung sowohl für die Finanzierung als auch die Beschäftigungsentwicklung. Der Anteil der so geförderten Stellen lag insgesamt bei 28 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse in den beteiligten Organisationen (vgl. Kotlenga 2005a). Im Sozialbereich war er mit 33 Prozent am höchsten, vor allem durch größere Gruppenmaßnahmen bei den Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern. Aber auch im Kultur-, Sport- und Umweltbereich hatten diese Maßnahmen, vor allem als Einzelmaßnahmen, einen Stellenanteil von 12 Prozent.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatten verschiedene Funktionen für die von uns befragten Einrichtungen: Für Vereine vor allem im Bereich der Soziokultur (kommunales Kino, Kindertheater, Gesundheitszentrum, Frauenberatungszentrum, Umweltzentrum) hatten die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung oftmals die Funktion einer Anschubfinanzierung. Viele Organisationen, die heute im Stadtbild etabliert sind, sind mithilfe dieser Maßnahmen überhaupt erst entstanden bzw. haben sich als professionell arbeitende Organisationen

etablieren können. In diesen Vereinen haben engagierte Einzelpersonen ihre Projekte teilweise über Jahre verfolgt und sich aus ihrem ehrenamtlichem Engagement heraus über ABM und so selbst ihre Stellen geschaffen und damit zugleich die Basis für die weitere Organisationsentwicklung gelegt. Auf dieser Grundlage und in Verbindung mit fortgesetztem themenanwaltschaftlichen Engagement gelang es vielen dieser Einrichtungen dann, weitere Ressourcen zu mobilisieren, z.B. institutionelle oder projektbezogene Förderungen durch Kommune, Land und Stiftungen, oder auch einen Geschäftsbereich zur Eigenmittelerwirtschaftung aufzubauen. Die Erbringung von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen im Bereich Beschäftigung und Qualifizierung gehörte zum Teil dazu. Für einige der befragten kleineren Vereine blieben die damals noch sozialversicherungspflichtigen ABM oder BSHG-Maßnahmen auch weiterhin die einzige Basis für die Aufrechterhaltung einer hauptamtlichen Struktur bzw. eines organisatorischen Kerns für die Aktivitäten des Vereins – eine Art „dauerhaft prekäre Sockelfinanzierung".

Die Projektergebnisse zeigten, dass Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung bereits vor den Hartz-Reformen eine erhebliche Rolle gespielt haben und in diesem Sinne nicht von „wachsenden Berührungspunkten" zur Arbeitsmarktpolitik gesprochen werden kann. Sie hatten – obwohl als individuelle Zielgruppenförderung konzipiert – faktisch einen großen Anteil an Aufbau und Erhalt der sozialen und kulturellen Infrastruktur als Ganzer. Der Umbau öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen der Hartz-Reformen hat die bisherigen Möglichkeiten positiver beschäftigungs- und strukturwirksamer Impulse, insbesondere in kleineren Initiativen und Einrichtungen, deutlich eingeschränkt. Dies hat vor allem mit folgenden Aspekten zu tun:

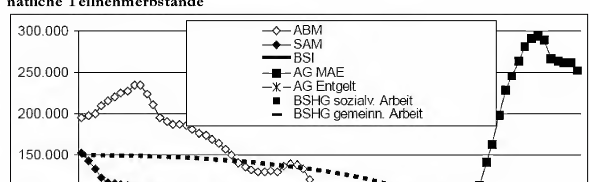
1.1 Abbau und Neuausrichtung öffentlich geförderter Beschäftigung

Die Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung sind insgesamt quantitativ deutlich zurückgefahren worden, zumal unter Berücksichtigung des vormaligen starken Einsatzes von Beschäftigungsförderinstrumenten durch die Kommunen, die mit den veränderten Zuständigkeiten mit Beginn des Jahres 2005 zumeist eingestellt wurden. Abbildung 1 zeigt, dass es eine Verdrängung von höherwertigen, d.h. sozialversicherten Formen öffentlich geförderter Beschäftigung durch Ein-Euro-Jobs gegeben hat (vgl. auch Schuldt in diesem Band).[2]

---

[2] Freilich haben sich in den Jahren bis zu den Hartz-Reformen die Bedingungen auch bei den ABM verschlechtert – weg von einer Tarifanbindung hin zu pauschalen Vergütungen, sowie einer Verkürzung der Dauer von vormalig drei Jahren auf max. 264 Tage.

Abbildung 1: Öffentlich geförderte Beschäftigung nach SGB III und SGB II – Monatliche Teilnehmerbstände



Quelle: Schuldt 2006, S. 38.

Im Unterschied zu ABM und Maßnahmen nach § 19 BSHG, den zuvor vorrangig eingesetzten Formen öffentlich geförderter Beschäftigung, handelt es sich bei den Ein-Euro-Jobs nicht um ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis auf der Basis eines Arbeitsvertrags zwischen Organisation und ArbeitnehmerIn, sondern um ein von der Sozialbehörde zugewiesenes „Sozialrechtsverhältnis", in dem daher arbeitsrechtliche Regelungen keine Gültigkeit haben. Diese Art der Maßnahme gab es bereits im alten Sozialhilferecht („gemeinnützige Arbeit"). Der mittlerweile nahezu ausschließliche Einsatz dieser Maßnahmeform wurde vor allem von Seiten der lokalen Akteure durchgesetzt, obwohl laut SGB II die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, ABM sowie Qualifizierungsmaßnahmen gegenüber den Ein-Euro-Jobs vorrangig zur Anwendung kommen sollten. Für die Einrichtungen des Dritten Sektors geht damit einher, dass Arbeitslose vermehrt zugewiesen werden statt sich Organisationen selber auszusuchen oder vorher zu diesen Kontakt aufnehmen zu können (vgl. Völker 2007; Hartnuß/Klein 2007). Das Zuweisungsprinzip hat Folgen für die Motivation der Betroffenen, ebenso wie die im Falle einer Ablehnung drohende Sanktionierung.[3] Ein anderer wichtiger Aspekt ist die regel-

[3] Das häufig angeführte Argument, dass viele Arbeitslose Ein-Euro-Jobs selber nachfragen, belegt vor allem die Alternativlosigkeit und die Notlage, in der sich viele Erwerbslose befinden, sowohl finanziell (wo angesichts des niedrigen Regelsatzes auch die Mehraufwandsentschädigung von erheblicher Bedeutung für das monatliche Einkommen sind) als auch in Bezug auf gesellschaftliche Stigmatisierung bzw. mangelnde Anerkennung. Darüber hinaus werden diese Instrumente erklärtermaßen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt; das bedeutet z.B., dass Erwerbslose mit so genannten „Sofortangeboten" teilweise aus dem Transferleistungsbezug gedrängt bzw. von vornherein von diesem abgehalten werden sollen.

mäßige Begrenzung der Dauer von Arbeitsgelegenheiten auf 6 Monate. Auch dies erschwert eine qualifizierte Einarbeitung bzw. Einbindung in Arbeitsabläufe einer Organisation erheblich.

1.2 Substituierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Dass öffentlich geförderte Beschäftigung zu einer Substituierung von regulären Formen der Beschäftigung beitragen kann, ist hinlänglich diskutiert und in Bezug auf die Ein-Euro-Jobs belegt.[4] Die Gefahr besteht besonders dann, wenn die Lohn- und Arbeitsbedingungen weit unterhalb regulärer Beschäftigung liegen, wie es bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung der Fall ist. Das in diesem Zusammenhang eingeforderte und gesetzlich vorgesehene Kriterium der „Zusätzlichkeit" zur Verhinderung von Verdrängungseffekten ist hinsichtlich der Förderung der Integrationschancen von Arbeitslosen weder sinnvoll, noch ist es inhaltlich oder praktisch umsetzbar. Denn nach den bisherigen Erfahrungen erweist sich als „zusätzlich", was nicht mehr oder noch nicht finanziert wird. Dies entspricht auch der Definition von „Zusätzlichkeit", welche die Bundesagentur für Arbeit für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten formuliert hat. Auch wenn tatsächlich neue Angebote, z.B. im Bereich der Altenpflege und Jugendhilfe etabliert werden, die es vorher nicht gab, z.B. Spaziergänge, Spielnachmittage, Hausaufgabenbetreuung und Hausmeisterdienste, so ist dies kein Beleg für „Zusätzlichkeit" im inhaltlichen Sinne. Die Unterscheidung von „zusätzlichen" und notwendigen/regulären Arbeiten ist insbesondere unter geschlechterpolitischen Aspekten zu hinterfragen, denn die als „zusätzlich" definierten Tätigkeiten betreffen häufig typische Frauenarbeitsbereiche. Die Geschichte von Professionalisierung und Deprofessionalisierung insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen zeigt, dass die hier verrichtete Arbeit je nach öffentlicher Haushaltslage den Status der Beruflichkeit anerkannt oder aberkannt bekommt bzw. dem Bereich der „Bürgerarbeit" zugeordnet wird.[5]

1.3 Verdrängung lokaler Anbieterorganisationen

Generell ist im SGB II die Position freier gemeinnütziger Träger gegenüber dem Bundessozialhilfegesetz geschwächt. Während im BSHG ihr Vorrang im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips festgeschrieben wurde, werden sie im SGB II als Dienstleister neben anderen aufgeführt. § 17 SGB II legt zwar fest, dass die Träger der freien Wohlfahrtspflege „angemessen unterstützt" werden sollen, es bleibt aber

[4] Eine Substituierung zuvor regulärer Beschäftigungsformen durch Arbeitsgelegenheiten ist vor allem in Bereichen anzunehmen, die zuvor keine Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung durchgeführt haben, z.B. Schulen. Zur Frage der Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: siehe Hohendanner (2007) sowie Kettner/Rebien (2007).

[5] Die Erledigung insbesondere sozialer Dienstleitungen durch BürgerarbeiterInnen kann in diesem Sinne auch als eine Art kollektive Reprivatisierung weiblicher Sorgearbeit bedeutet werden.

weitgehend der Definitionsmacht der Kommunen bzw. der örtlichen Arbeitsagenturen überlassen, ob und wie sie mit diesen Organisationen im Rahmen des SGB II kooperieren (vgl. Hofmann/Struck 2004, S. 342). Die Verschärfung von Wettbewerbsbedingungen der Maßnahmevergabe (vgl. ausführlich dazu Kapitel 2) ist ein wichtiger Aspekt in Zusammenhang mit der Frage nach strukturwirksamen Potentialen öffentlich geförderter Beschäftigung: Maßnahmen im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung, wie auch der Aus- und Weiterbildung, werden vermehrt in einem Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben.[6] Im Ergebnis zeigt sich, dass dieses Verfahren in der Tendenz eher am Preis-Mengen-Verhältnis als an Qualitätsfragen ausgerichtet wird. Gegenüber großen und überregionalen Anbietern von Maßnahmen für eine möglichst große Personenanzahl benachteiligt dies vor allem kleinere und lokale Organisationen, insbesondere solche, die nicht primär oder ausschließlich als arbeitsmarktpolitische Dienstleister auftreten, sondern in erster Linie in darüber hinaus reichenden gemeinwesenbezogenen Tätigkeitsfeldern aktiv sind. Die Landschaft der Beschäftigungs- und Bildungsträger ist dadurch weitgehend verarmt, viele Träger haben in den letzten Jahren Insolvenz anmelden müssen (vgl. Würfel 2006, S. 16).

1.4 Zwischenfazit

Haben zuvor viele Einrichtungen und engagierte Einzelpersonen vermocht, die Instrumente öffentlich geförderter Beschäftigung für die Entwicklung neuer Projekte selber kreativ zu nutzen, hat der Umbau im Rahmen der Hartz-Reformen nicht nur diese Möglichkeiten positiver Impulse für Beschäftigung und lokale Infrastruktur deutlich eingeschränkt, sondern auch die Funktion gemeinnütziger Organisationen reduziert auf die Rolle als Dienstleister für staatliche Arbeitsverwaltungen.

Im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung erweisen sich also aus Sicht gemeinnütziger Organisationen weniger die (jahrzehntelang etablierten) Berührungspunkte zur aktiven Arbeitsmarktpolitik an sich als problematisch, als vielmehr ihre zunehmend repressive Ausgestaltung sowie die Organisation der Austauschbeziehungen zwischen Drittem Sektor und den Arbeitsverwaltungen. Auch der folgende Blick auf andere Bereiche arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen zeigt, dass sich vor allem die Machtverhältnisse zwischen Drittem Sektor und staatlicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zugunsten letzterer verschoben haben. Zudem hat sich mit den Hartz-Reformen auch das Verhältnis zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insgesamt verändert, insofern letztere verstärkt unter das arbeitsmarktliche Aktivierungsregime gestellt wird. Anders als bei den Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung weisen gemeinnützige Organisationen im Bereich der *originär* sozialen Dienstleistungen dabei durchaus zunehmen-

[6] Die Beschaffung wird vor allem im Weiterbildungsbereich oft nicht von den lokalen ARGEN selbst, sondern über so genannte regionale Einkaufzentren gebündelt und zentralisiert

de Berührungspunkte zur aktiven Arbeitsmarktpolitik auf. Die veränderten Rahmenbedingungen des Dritten Sektors bilden sich auf Organisationsebene in den Finanzierungs- und Arbeitsbedingungen und Arbeitsweisen ab und haben ebenso Rückwirkungen auf die gesellschaftliche Rolle des gemeinnützigen Sektors.

2 Veränderte Finanzierungs- und Arbeitsbedingungen in gemeinnützigen Organisationen

2.1 Preiswettbewerbliche Vergabeverfahren

Im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen sind die oben beschriebenen (preis-) wettbewerblichen und teilweise zentralisierten Vergabeverfahren bereits weit fortgeschritten.

Neben den bereits genannten Auswirkungen auf die lokale soziale Infrastruktur geht damit zuvorderst eine Verschlechterung der Finanzierungs- und Arbeitsbedingungen bei den Anbieterorganisationen einher. Die weitgehende Durchsetzung der Ausschreibungs- und Vergabepraxis zielte in Verbindung mit der Zentralisierung und Bündelung der Einkaufsorganisation durch so genannte „Regionale Einkaufszentren" explizit auf Kostensenkung sowie eine stärkere Standardisierung und Vergleichbarkeit von Maßnahmen ab (vgl. Kaps 2006, S. 8f). Im Ergebnis wurden in den letzten Jahren die Vergütungen für Beschäftigungs- und Bildungsmaßnahmen massiv herabgesetzt und erfolgen zudem erfolgsabhängig, d.h. in Erwartung bzw. unter Nachweis einer bestimmten Integrationsquote im Anschluss an die Maßnahme. Die generelle Preisabsenkung in Verbindung mit der Verlagerung des (Miss-) Erfolgsrisikos hin zu den Trägern wird über verschlechterte Arbeitsbedingungen an die Beschäftigten der Einrichtungen weitergereicht – befristete Verträge, vermehrter Einsatz von Honorarkräften, Lohnabsenkungen sind die Folge (vgl. Kaps 2006, S. 11; Würfel 2006). Das durchschnittliche Gehalt von LehrerInnen, AnleiterInnen und SozialpädagogInnen liegt nach Aussagen von BranchenvertreterInnen mittlerweile bei ca. 1.500 Euro brutto und damit 20 bis 50 Prozent unter dem Lohnniveau vergangener Jahre (vgl. Würfel 2006, S. 16; Kreutzberg 2006).

Seit den Hartz-Reformen gibt es Bestrebungen, wettbewerbliche Vergabeverfahren auch im Bereich kommunaler sozialer Dienstleistungen zur Anwendung zu bringen, soweit sie als so genannte „ergänzende Dienstleistungen" im SGB II, § 16,2 benannt werden und – nach durchaus umstrittener Ansicht sozialpolitischer Akteure und ExpertInnen – daher auch unter die entsprechenden Finanzierungsregelungen fallen sollten.[7]

[7] Zur juristischen Kritik an einer vermeintlichen Ausschreibungspflicht am Beispiel der Schuldnerberatung siehe Frank Brünner (2007).

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Anwendung des Vergaberechts für nahezu alle arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen und die damit einher gehende Ausschreibungspflicht für die lokalen Verantwortlichen keine gesetzliche Verpflichtung nach SGB II oder III darstellt; sie wurde vielmehr nachträglich durch das BMWA im Bereich der SGB-III-Leistungen empfohlen, bei den SGB-II-Leistungen (vor allem Arbeitsgelegenheiten) wird dies der Entscheidung der örtlichen Träger überlassen (vgl. Kaps 2006, S. 8). Auch die Entscheidung über die Einbeziehung der so genannten „Regionalen Einkaufszentren" für den Maßnahmeeinkauf obliegt den lokalen Akteuren.

Häufig werden Ausschreibungspflichten auch mit EU-Recht begründet, was allerdings in Frage zu stellen ist. Denn zumindest bislang können Mitgliedstaaten darüber entscheiden, wie soziale Dienstleistungen erbracht und finanziert werden. Allerdings laufen die geplanten Vorhaben der EU bzw. der Mitgliedstaaten zur Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens für Dienstleistungen tatsächlich darauf hinaus, wettbewerbliche Vergabeverfahren für sämtliche soziale Dienstleistungen verpflichtend zu machen. Nichtsdestotrotz ist zumindest bislang die durchgängige Anwendung des Vergaberechts nicht zwingend, sondern von den nationalen und oftmals auch lokalen Entscheidungsträgern und politischen Akteuren offenbar gewollt (vgl. Würfel 2006, S. 17). Die mit den Hartz-Reformen weitgehend durchgesetzten manageriellen Steuerungsformen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind dabei ein (weiterer) wichtiger Baustein bei der Durchsetzung einer wettbewerblicher Rahmenordnung im gesamten Sozial- und Gesundheitssystem; diese wird seit Mitte der 1990iger Jahre vollzogen und verwandelt die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Kostenträgern und Leistungserbringern zunehmend in reine Auftraggeber-Auftraggeber-Beziehungen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2007).

2.2 Finanzierungslücken durch Leistungsausschlüsse und Einzelfallabrechnung nach dem SGB II

Viele kommunale soziale Dienste werden mittlerweile im Rahmen des SGB II finanziert. Damit verbunden ist eine einzelfallbezogene und gegenüber dem BSHG an verschärfte Voraussetzungen geknüpfte Finanzierungspraxis. Wie im Folgenden am Beispiel von Frauenhäusern und stationären Jugendhilfeeinrichtungen verdeutlicht werden kann, verursacht dies oftmals finanzielle Schwierigkeiten für Trägerorganisationen. Bereits vor den Hartz-Reformen ist die Finanzierung von Frauenhausaufenthalten gewaltbetroffener Frauen über Einzelfallabrechnungen in vielen Kommunen die Regel gewesen. Sie wurde nun mit den Hartz-Reformen flächendeckend umgesetzt (vgl. Frauenhauskoordinierung 2007). Anders als die frühere Sozialhilfe erfolgt die Grundsicherung nach dem SGB II vom Grundsatz her nicht aufgrund einer Notlage, sondern auf Antrag zur Gewährung von Eingliederungshilfen, der vielfältigen formalen und inhaltlichen Anforderungen genügen muss. Es ist mit einer aufwändigen Überprüfung von Erwerbsfähigkeit, Hilfsbedürftigkeit und einer möglichen Anrechnung von Erspartem und Partnereinkommen verbun-

den. Für den Frauenhausträger entstehen insbesondere dann Finanzierungslücken, wenn die gewaltbetroffenen Frauen nur sehr kurz im Frauenhaus sind und es daher nicht zum Abschluss eines Antragsverfahrens kommt, wenn Frauen im Sinne des SGB II überhaupt nicht hilfebedürftig bzw. leistungsberechtigt sind und wenn sich das Antragsverfahren sehr lange hinzieht und in der Zwischenzeit keine entsprechende Refinanzierung der Aufwendungen erfolgt.[8] Ähnliche Finanzierungslücken werden aus dem Bereich stationärer Jugendhilfeeinrichtungen berichtet. Hier ergeben sich vor allem Schnittstellenprobleme zwischen der Jugendhilfe (SGB VIII) und dem SGB II (vgl. Schruth 2006): Während junge Menschen auch mit Erreichen der Volljährigkeit weiterhin Anspruch auf sozialpädagogische Begleitung im Rahmen stationärer Jugendhilfeeinrichtungen haben, so geht die Zuständigkeit für die Grundsicherung zumeist auf den Grundsicherungsträger über. Als schwierig erweisen sich – ähnlich wie bei den Frauenhäusern – auch hier die langen Antragsfristen, während derer die stationäre Jugendeinrichtung in Vorleistung bei Miete und Lebensunterhalt tritt. Gravierender allerdings ist die Sanktionierungspraxis bei mangelnder Mitwirkung der Jugendlichen im Rahmen der Aktivierungsstrategie der Job-Center. Mit dem sogenannten Optimierungsgesetz kann Jugendlichen sogar die Mietzahlung gestrichen werden. Dies verursacht unmittelbar ungedeckte Aufenthaltskosten bei den Trägern bzw. den Jugendhilfeeinrichtungen, die bei entsprechender fachlicher und sozialer Verantwortung ihre zumeist schwer belasteten KlientInnen wohl kaum in die Obdachlosigkeit entlassen werden (vgl. Kühn/ Modler 2007).

In einzelnen Kommunen gibt es Bemühungen um eine Milderung der strukturell angelegten Probleme, *gelöst* werden können sie so nicht.

3 Sozialanwaltschaftliche Arbeit und sozialpolitische Rolle gemeinnütziger Organisationen

Die beschriebenen Auswirkungen der Hartz-Reformen auf den gemeinnützigen Sektor beschränken sich nicht nur auf die Verschlechterung der (finanziellen) Rahmenbedingungen in und für die Organisationen, sondern haben auch Auswirkungen auf die Arbeit und gesellschaftliche Rolle des Dritten Sektors. Da Arbeitsmarktpolitik zunehmend repressive Elemente hat, geraten gemeinnützige Organisationen insbesondere in Widerspruch den für den gemeinnützigen Bereich oftmals behaupteten Grundprinzipien von Sozialanwaltschaftlichkeit, Selbstbestimmung und Partizipation (vgl. Eick/Grell/Meyer 2005; Meyer 2007). Dies spiegelt sich auf verschiedenen Ebenen wieder.

[8] Vgl. dazu ausführlich den Beitrag zu Frauenhäusern von Dr. Brigitte Sellach in diesem Band

3.1 Wettbewerb und Erfolgsorientierung versus soziale Integration

Bei den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen im engeren Sinne wurden mit der Durchsetzung weitgehend managerieller Steuerungsformen nicht nur die Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und gemeinnützigen Dienstleistungsorganisationen, sondern auch zwischen den Organisationen und ihren NutzerInnen grundlegend verändert (vgl. Bode/Evers/Schulz 2005; vgl. Meyer 2007) (Preis-) Wettbewerb und Standardisierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gehen mit einer einseitigen Erfolgsmessung – auf der Basis der Anzahl der Einmündungen in den ersten Arbeitsmarkt – einher.

Der schon vor Hartz IV gestiegene Erfolgsdruck auf die Träger wird oftmals über das so genannte Creaming an die TeilnehmerInnen von Maßnahmen weitergegeben. Dies bedeutet eine Vernachlässigung oder gar den Ausschluss gerade derjenigen Menschen, die am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. „Indem sie [die Bundesagentur für Arbeit bzw. die ARGE] ihre eigene Funktion der erfolgreichen Vermittlung auf die hilflos konkurrierenden Träger übertragen, werden benachteiligte Jugendliche für einen Träger der Benachteiligtenförderung zu immer weniger tragbaren Teilnehmer/innen." (Bildungsgenossenschaft Südniedersachsen 2004, S. 5; vgl. auch Brand/Lange 2003; Eick/Grell/ Meyer 2005; Kotlenga 2007) In diesem Sinne verlängert sich die vielfach kritisierte Praxis der Argen bzw. Job-Center – aus einzelbetriebswirtschaftlichen Gründen vor allem diejenigen Personen von der Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auszuschließen, die am meisten der Unterstützung bedürfen – auf die Praxis der Träger.

3.2 Arbeitsmarktliche Reduzierung sozialer Dienste

Einige der zuvor ausschließlich im Rahmen der Sozialhilfe erbrachten kommunalen sozialen Dienste werden in manchen Kommunen – teilweise ausschließlich, teilweise ergänzend zu den nach wie vor im Rahmen der Sozialhilfe (SGB XII) vorgehaltenen Angeboten – als ergänzende Dienstleistungen gemäß § 16,2 SGB II finanziert. Hierzu gehören Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Betreuungsdienstleistungen bei Kindern und anderen Angehörigen sowie Suchtberatung (vgl. Nagel 2007, S. 15). Die erstmalige arbeitsmarktpolitische Erwähnung sozialer Dienstleistungen ist eingebettet in das Konzept des Fallmanagements, dem die Aufgabe zukommen soll, arbeitsmarktpolitische und soziale Unterstützungsbedarfe zu diagnostizieren und die entsprechenden Angebote zu vermitteln bzw. gebündelt zu organisieren. Die Idee des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements" basiert auf der Erkenntnis, dass Arbeitslosigkeit oftmals nicht isoliert auftritt, sondern mit psychosozialen und familiären Belastungssituationen einher geht – sei es als Folgewirkung langer Arbeitslosigkeit oder aber als Einschränkungen, die einer möglichen Arbeitsaufnahme im Weg stünden. Der Ansatz des Fallmanagements, den Menschen mit seinen vielfältigen Bedarfslagen in den Blick zu nehmen und die erforderlichen Unterstützungsangebote „aus einer Hand" zu organisieren, führt

allerdings unter der unbedingten Zielperspektive der Arbeitsmarktaktivierung zu dem Umkehrschluss, dass Notlagen lediglich als „Vermittlungshemmnisse" betrachtet werden und auch die hinzugezogenen sozialen Dienstleistungen primär der Arbeitsmarktintegration, nicht der sozialen Unterstützung an sich zu dienen haben (vgl. Nagel 2007, S. 16). So beschrieb ein Experte aus dem Bereich der Schuldnerberatung schon früh die von ihm erwarteten Auswirkungen des SGB II auf gemeinnützige Organisationen: „Bis hin zu Kindergärten und Frauenhäusern wird alles auf den Arbeitsmarkt und Erwerbsintegration ausgerichtet. Zunächst war das Ganze nur als eine Reform der Arbeitsmarktpolitik ankündigt, jetzt sind wir in nahezu allen Bereichen der sozialen Beratungsarbeit gezwungen, uns mit den Ergebnissen dieser Reform zu befassen. Plötzlich sollen Beratung und Betreuung eine Eingliederungshilfe im Hinblick auf den ersten Arbeitsmarkt leisten, der für die bereits ausgegrenzten Menschen immer unzugänglicher wird." (Kittler 2004, S. 22) Dies stellt einen generellen Bruch gegenüber dem Sozialhilferecht dar, in dem das Gebot formuliert war, Menschen in Notlagen allein auf Grund ihres Bedarfes Unterstützung zukommen zu lassen. Die – von einigen Trägern aufgrund erhoffter besserer finanzieller Ausstattung durchaus angestrebte – Finanzierung sozialer Dienstleistungen im Rahmen des SGB II geht also mit einem grundlegenden Paradigmenwechsel einher, der sich auf die inhaltliche Ausgestaltung, die Organisation und die Erfolgskriterien der entsprechenden sozialen Dienstleistungen niederschlagen kann. Leistungsvereinbarungen im Rahmen des SGB II sind meist am Integrationserfolg im ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet, andere, originäre soziale und sozialpolitische Zielsetzungen geraten in den Hintergrund.

Im Umkehrschluss kann dies auch zur Folge haben, dass Menschen ohne Aussicht auf Arbeitsmarktintegration der Zugang zu entsprechenden sozialen Dienstleistungen verwehrt wird bzw. entsprechende Leistungen der Träger nicht finanziert werden. So berichten ExpertInnen aus dem Bereich der Schuldnerberatung, dass die Zugangsvoraussetzungen für etliche Betroffenengruppen deutlich eingeschränkt wurde seit diese mit Hartz IV zunehmend auf der Grundlage des SGB II finanziert wird. Als solche ist sie Ermessensleistung und wird unter der Maßgabe gewährt, dass sie der Integration in den Arbeitsmarkt dienen. So gibt es Beispiele kommunaler Praxis, in denen „arbeitsmarktferne" Personen (SGB XII), Erwerbstätige, RentnerInnen und ALG-I-Beziehende von einer qualifizierten und individuellen Schuldnerberatung ausgeschlossen werden (vgl. Buschkamp/Elbers 2006; Erwerbslosenforum 2007).

3.3 Einbindung in sanktionsbewehrte Hilfen

Im Bereich der öffentlich geförderten Beschäftigung hat bereits in der Vergangenheit eine zunehmende Einbindung gemeinnütziger Organisationen in sanktionsbewehrte Integrationsarbeit stattgefunden (vgl. Eick/Grell/Meyer/Sambale 2005). Diese Situation hat sich mit den neuen Zumutbarkeitsbedingungen zur Annahme von Arbeitsangeboten sowie der Zuweisungspraxis der Job-Center verstärkt. Der

bereits erwähnte potentielle Zwangscharakter einer Maßnahmenteilnahme geht mit der Verpflichtung der Träger, die Zugewiesenen aufzunehmen, einher. Es finden teilweise Zuweisungen statt, ohne dass den Einrichtungen bzw. den Erwerbslosen selber ein Mitspracherecht oder die Möglichkeit eines Vorgespräches eingeräumt wird (vgl. Völker 2007, S. 12; Hartnuß/Klein 2006, S. 139). Die bisher von vielen Organisationen geübte Praxis, im Falle von Unfreiwilligkeit der Arbeitsverwaltung mitzuteilen, die Einstellung ihrerseits nicht für sinnvoll zu erachten, ist für die Organisationen daher schwieriger durchzusetzen.

Was für den Bereich der Beschäftigungsunternehmen schon länger Praxis ist, betrifft mittlerweile auch den Bereich der ergänzenden sozialen Dienstleistungen. Denn die Orientierung sämtlicher sozialer Dienstleistungen am Aktivierungsziel bringt nicht nur mit sich, dass sie nicht mehr als bedingungslose Unterstützung gewährt werden, sondern auch, dass sie in das arbeitsmarktpolitische System *sanktionsbewehrter Hilfen* eingebunden sind (vgl. Nagel 2007, S. 16; Kotlenga 2007, S. 197). Gemeinnützige Organisationen als Träger von arbeitsmarktpolitischen und sozialen Dienstleistungen befinden sich aufgrund ihrer Informantenrolle gegenüber den FallmanagerInnen in der Situation, in die Durchsetzung von Sanktionen gegen Arbeitslose potentiell eingebunden zu werden.[9] So sind nicht nur Beschäftigungsunternehmen, sondern auch andere soziale Einrichtungen, deren Dienstleistungen auf Basis des SGB II finanziert werden, gegenüber dem Leistungsträger prinzipiell zu Auskünften verpflichtet, die eine Überprüfung der „Mitwirkungspflicht" der HilfebezieherInnen erlauben. Nach § 61 SGB II müssen sie „unverzüglich Auskünfte über Tatsachen erteilen, die Aufschluss darüber geben, ob Leistungen zu Recht erbracht werden". Die im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung festgelegten „Mitwirkungspflichten" können nicht nur die Teilnahme an Maßnahmen und die Anzahl an Bewerbungen umfassen, sondern auch die Inanspruchnahme von Beratung (z.B. Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung, Suchtberatung) oder gar das Aufsuchen einer Freiwilligenagentur.

Zum anderen sind mit dem SGB II einzelfallorientierte Vergütungsformen auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen ausgeweitet worden – verbunden mit der Verpflichtung der Dienstleistungserbringer zur Einzelfalldokumentation, die dem finanziellen Träger umfassenden Einblick in die Situation und das Verhalten der KlientInnen geben und damit als Grundlage für Sanktionierungen genutzt werden können.

[9] So ergab die Auswertung einer Befragung bzw. zur Einbindung in sanktionsrelevante Informationen von insgesamt 38 Caritas- Trägern von Arbeitsgelegenheiten im Bistum Limburg, dass ein Großteil der 38 antwortenden Einrichtungen zumindest selten Informationen an FallmanagerInnen weitergegeben hat. Verneint wurde die Frage von lediglich 4 Organisationen (Wagner 2007, S. 23).

Konsequenzen der Einbindung originär sozialer Dienstleistungen in ein arbeitsmarktpolitisches Aktivierungsregime, aufgezeigt am Beispiel einer Betreuungseinrichtung[10]*:*

Es handelt sich um eine soziale Einrichtung, die im Bereich rechtlicher und sozialer Betreuung tätig ist und seit Jahren über etablierte Kooperationsbeziehungen zur Kommune verfügt.

Zum Zeitpunkt des Interviews unterhielt die Einrichtung seit einigen Monaten einen Vertrag mit der ARGE über die Erbringung sozial-psychologischer Beratungs- und Profiling-Dienstleistungen, die über SGB-II-Mittel abgerechnet werden. Arbeitslose, bei denen das Fallmanagement massive „Vermittlungshemmnisse" im psychosozialen Bereich vermutet, werden mit einem einzulösenden Beratungsgutschein an die entsprechende Einrichtung überwiesen. Ziel der Beratung ist es, in einem teilweise über mehrere Sitzungen stattfindenden Beratungsverfahren die vorliegenden „Vermittlungshemmnisse" zu diagnostizieren, ein entsprechendes Profil hinsichtlich der mittel- und langfristigen Vermittelbarkeit zu erstellen sowie Empfehlungen für die weitere Bearbeitung der Probleme zu formulieren.

Die befragten MitarbeiterInnen äußerten sich zunächst positiv darüber, dass auf diese Weise viele Menschen, die aufgrund der Komm-Struktur von Beratungsangeboten ansonsten keinen Zugang zu professioneller Unterstützung gehabt hätten, erstmalig Beratung in Anspruch nehmen und dies auch als große persönliche Hilfe wahrnehmen. Auf der anderen Seite sehen die BeraterInnen ihre strategische Einbindung in das Fallmanagement der ARGE kritisch. Zum einen seien sie verpflichtet, der Arge mitzuteilen, ob die zugewiesene Person die Beratungsstelle aufgesucht hat. Zum anderen sind sie aus Gründen der Nachweispflicht, aber auch zur Unterstützung des Fallmanagements verpflichtet, den Beratungsverlauf, die Diagnose und die Empfehlungen auf den Einzelfall bezogen umfassend zu dokumentieren und die entsprechenden Erfassungsbögen dem Fallmanagement zuzusenden Dies bedeutet zum einen, dass sehr persönliche Informationen über evtl. vorliegende psychosoziale, psychosomatische und familiäre Probleme an die Arbeitsverwaltung weitergegeben werden, die selber mit der Bearbeitung entsprechender Schwierigkeiten nicht befasst ist. Hierin befürchten die BeraterInnen eine Verletzung ihrer Schweigepflicht. Zum anderen können die entsprechenden Informationen Eingang in die Eingliederungsvereinbarung finden – z.B. als Auflage, psychologische Hilfe aufzusuchen oder aber Erziehungshilfe in Anspruch zu nehmen – und bei Nichteinhaltung Grundlage für Sanktionen sein.

Zum Interviewzeitpunkt war die Einrichtung erst kurz in diesem Bereich tätig, so dass Erfahrungen über den Umgang der Arge mit den persönlichen Informationen noch nicht vorlagen.

Die dem Aktivierungsansatz eigene widersprüchliche Verknüpfung von Sanktion und ganzheitlicher Unterstützung, wie sie sich in Konzept des „Forderns und Förderns" und in Funktion des/der FallmanagerIn niederschlägt, steht in einem grundlegenden Konflikt mit den fachlichen Grundlagen und ethischen Prinzipien sozialer Arbeit allgemein und die der Beratungsarbeit insbesondere. Denn diese

[10] Die Informationen sind einem Interview entnommen, welches im Rahmen einer telefonischen Befragung von lokalen Arbeitsmarktakteuren in zwei Kommunen durchgeführt wurde (vgl. Kotlenga 2007).

basiert wesentlich auf den Prinzipien der Vertraulichkeit, Freiwilligkeit und Ergebnisoffenheit des Beratungs- und Hilfeprozesses (vgl. Buschkamp/Elbers 2006; Kittler 2004; Hofmann/Struck 2004). Die für das Fallmanagement oft kritisierte Vermischung von widersprüchlichen Handlungslogiken (ganzheitliche Unterstützung versus Arbeitsmarktaktivierung und Sanktionen) wird an die durchführenden Dienstleister im Dritten Sektor weitergegeben (vgl. Spindler 2003). Die verschiedenen Kommunen/ARGEN scheinen sich dabei danach zu unterscheiden, ob soziale Dienstleistungen basierend auf Freiwilligkeit, Zwangsverpflichtung oder gar nicht gewährt werden und *wie* diese zwischen den Polen Ganzheitlichkeit und Vertraulichkeit auf der einen, Mitwirkungspflicht und erfolgsorientierter Eingliederungshilfe auf der anderen Seite erbracht werden (vgl. Kittler 2005, S. 25; Nagel 2007).

4 Ausblick

Die derzeitigen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Umstrukturierungen haben einen weitreichenden Einfluss auf die Arbeit und die gesellschaftliche Rolle von Dritt-Sektor-Organisationen und bedeuten eine Verschlechterung ihrer Rahmenbedingungen. „Die Non-Profit-Organisationen fungieren inzwischen als verlängerter Arm der Verwaltung bei der Restrukturierung der lokalen Sozial- und Beschäftigungspolitik." (Meyer 2007, S. 179)

Dabei verhalten sich ihre Rollen als Dienstleister staatlicher Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und als Sozialanwälte zunehmend widersprüchlich zueinander. Dies betrifft nicht nur ihr Verhältnis zu ihren NutzerInnen, sondern auch ihre sozialpolitische Einflussnahme auf die Gestaltung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken. Denn Dritt-Sektor-Organisationen agieren als Dienstleister innerhalb der gleichen Rahmenbedingungen, auf die es im Rahmen z.B. lokaler Politikentwicklung Einfluss zu nehmen gälte. Aktuell scheint für die Anbieter sozialer Dienstleistungen die Alternative darin zu bestehen, ihre zivilgesellschaftliche Identität zugunsten einer gestärkten Marktposition aufgeben oder aber Insolvenz anmelden zu müssen (vgl. Wohlfahrt 2007, S. 40).

Am Beispiel des Umgangs mit den Ein-Euro-Jobs lassen sich die damit verbundenen Schwierigkeiten verdeutlichen. Nachdem viele Einrichtungen die Einführung und Beteiligung an diesem Workfare-Instrument zunächst abgelehnt hatten, sahen sich die meisten von ihnen angesichts ihrer elementaren Abhängigkeit von Beschäftigungsförderinstrumenten und rückläufigen öffentlichen Förderungen gezwungen, Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung einzurichten, um als Einrichtung überhaupt weiter bestehen zu können. Eine Reflexion über das potentielle Auseinanderfallen von Träger- und Betroffeneninteressen findet mittlerweile nicht mehr statt, die zu Beginn der Umsetzung von Hartz IV noch geäußerte Kritik wird angesichts der eigenen Beteiligung nicht mehr hörbar geäußert (vgl. Kotlenga 2005b; Meyer 2007; vgl. auch Wagner 2007, S. 22).

In der Tat waren angesichts der existentiellen Abhängigkeit von Instrumenten der Beschäftigungsförderung die Möglichkeiten beteiligter Organisationen, die Umsetzung dieses Instruments vereinzelt zu verweigern, kaum vorhanden.[11] Nichtsdestotrotz hätte sich der flächendeckende Einsatz von Ein-Euro-Jobs nicht ohne die Mitwirkung der Gesamtheit gemeinnütziger Träger durchsetzen lassen können. An dieser Stelle ist die Frage aufzuwerfen, wie gemeinnützige Organisationen trotz ihrer Dienstleisterrolle oder über diese hinaus eine sozialpolitisch gestalterische Rolle einnehmen können? Wie könnten sie damit insbesondere auf lokaler Ebene Einfluss auf die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie die politisch gesetzten Rahmenbedingungen ihrer eigenen Arbeit nehmen? Die Möglichkeiten hierzu, aber auch die Bereitschaft der lokalen Organisationen scheinen rückläufig zu sein; im Bereich der Wohlfahrtsverbände scheint sich ein funktionale Differenzierung zwischen lokalen Dienstleistern und bundesverbandlichen Lobbyaktivitäten durchgesetzt zu haben (vgl. Wohlfahrt 2007; Wagner 2007, S. 35).

Verbesserungen von Rahmenbedingungen gemeinnütziger Organisationen würden – vor allem im Kontext einer zunehmend dezentralisierten Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – auch auf lokaler Ebene eine stärkere Kooperation und Vernetzung zwischen gemeinnützigen Organisationen erfordern – auf Basis der Reflexion sowie der Formulierung gemeinsamer Interessen trotz wettbewerbsbedingter Konkurrenz (vgl. Wohlfahrt 2007, S. 42). Neben einer stärkeren Vernetzung ist der gemeinnützige Sektor auf (zivil-) gesellschaftliche Unterstützung und Sichtbarkeit angewiesen. Dies setzt aber voraus, dass die Organisationen ihr sozialanwaltschaftliches und politisches Profil stärken bzw. entwickeln, denn genau das ist es, wodurch sich der gemeinnützige Sektor von dem For-Profit-Sektor zu unterscheiden behauptet und seine Existenzberechtigung ableitet (vgl. Bode/Evers/Schulz 2005; Meyer 2007). Die aufgezeigten strukturell bedingten Widersprüche sollten dabei zum Ausgangspunkt einer solchen Selbstverständigung genommen werden anstatt sie stillzulegen. Eine Auseinandersetzung über die eigene gesellschaftliche Rolle wäre nicht zuletzt angesichts des aktuellen Prozesses der Formulierung eines EU-weiten ordnungspolitischen Rahmens für die Erbringung von Dienstleistungen und der (Nicht-) Verortung des gemeinnützigen Sektors darin dringend erforderlich (vgl. Klute 2005).

Abschließend sollen zentrale Veränderungsbedarfe aus den Ausführungen abgeleitet werden – in Bezug auf öffentlich geförderten Beschäftigung, soziale Dienstleistungen sowie hinsichtlich der Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Drittem Sektor.

[11] Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass in vielen Kommunen durchaus lukrative Trägerpauschalen, vor allem zu Beginn der Einführung von Ein-Euro-Jobs, gezahlt wurden, die für viele Organisationen einen enormen finanziellen Anreiz boten und teilweise noch bieten (vgl. Kotlenga 2005b).

Öffentlich geförderte Beschäftigung[12]

Freiwilligkeit des Zugangs und der Teilnahme

Dies widerspricht der aktuellen Praxis, entsprechende Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft („Sofortangebote“) unter Sanktionsandrohung einzusetzen.

Wunsch- und Wahlrecht/Arbeitsmarkt von unten

Dazu gehört das Initiativ- und Vorschlagsrecht für die Tätigkeit seitens des/der Erwerbslosen sowie die Möglichkeit, aus eigener Initiative heraus Projekte zu entwickeln bzw. den eigenen Tätigkeitsbereich mitgestalten zu können. Als positive Beispiele seien das Filmprojekt[13] sowie das Zeitungsprojekt Zett[14] zu nennen, welche in Göttingen im Rahmen des Beschäftigungspaktes 50+ durchgeführt wurden.

Sozialversicherungspflichtigkeit und Mindestvergütung

Je näher die Arbeitsbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung an denen regulärer Beschäftigung angelehnt sind, um so eher kann eine Verdrängung bestehender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vermieden werden. Mit der Einrichtung sozialversicherungspflichtiger „Bürgerarbeit“[15] bewerben aktuell lokale und Landesakteure ein gleichlautendes Projekt in Sachsen-Anhalt. Es handelt sich dabei um „gemeinwohlorientierte“ Arbeiten z.B. in Altenheimen oder bei der Stadtreinigung, die nach Aussagen der Initiatoren zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft sowie dem Ziel der Senkung der Arbeitslosenquote verpflichtend eingesetzt werden, aber dennoch von den Betroffenen gerne angenommen werden.[16] Als Vergütung für eine 30 Stunden Tätigkeit werden durchschnittlich 800 Euro brutto gezahlt, was im Nettoeinkommen ungefähr der Höhe des ALG-II-Regelsatzes entspricht (vgl. Gerlach 2008). Dieses Beispiel zeigt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung nicht nur der vollen Sozialversicherungspflicht unterliegen sollte, sondern mit einem Mindest-Nettoeinkommen oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle vergütet werden – das sind 60 Prozent des Medianeinkommens plus X. Zum einen im Sinne der Betroffenen, zum anderen, um eine Ausweitung des Niedriglohnsektors vor allem im Bereich der kommunal finanzierten Daseinsfürsorge und Dienstleistungen zu verhindern. Da sinnvolle Beschäftigungsangebote

[12] Eine gute Übersicht über die verschiedenen Ansätze öffentlich geförderter Beschäftigung sowie deren Kommentierung aus Erwerbslosensicht bietet die Berliner Initiative „Ein-Euro-Jobs ersetzen“ unter http://www.hartzkampagne.de/pdfs/handreichung_uebersichten_web_v_04.pdf

[13] http://www.prospektive-entwicklungen.de

[14] http://www.zeitschrift-zett.de

[15] Mit dem Begriff – wie er in den Neunziger Jahren vor allem von Ulrich Beck entwickelt und im Zusammenhang mit der neoliberalen Vordenkerkommission Bayerns und Sachsen 1996 einer größeren Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde – war zunächst eine Kritik an der Erwerbsarbeitszentrierung und eine Aufwertung des freiwilligen Engagements verbunden.

[16] vgl. Ausführungen zur so genannten „Freiwilligkeit“ in Fußnote 4.

zwangsläufig in Bereichen liegen werden, die in Zusammenhang mit einem öffentlichem Nutzen stehen, wäre die Einrichtung von Fonds zur Mischfinanzierung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors sinnvoll, in die neben den Aufwendungen für Arbeitslosigkeit[17] weitere Mittel seitens der Länder und der Kommunen eingebracht werden. „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren" ist auf jeden Fall etwas anderes, als den verfassungsrechtlich geschützten Existenzsicherungsbetrag zum Lohn für die verpflichtende Erledigung von Arbeiten der Daseinsfürsorge umzudefinieren (vgl. Kotlenga 2006).

Einbeziehung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik

Der Ansatz, von Seiten des Fallmanagements Offenheit für psychosoziale Krisen und Problemlagen zu zeigen, über Unterstützungsmöglichkeiten zu informieren sowie an entsprechende Einrichtungen, z.B. der Suchthilfe oder auch der Schuldnerberatung zu vermitteln, ist prinzipiell zu begrüßen. Auch hier muss gelten, dass entsprechende Angebote freiwillig wahrgenommen werden. Das bedeutet zum einen, sie nicht zum Gegenstand von Eingliederungsvereinbarungen zu machen, zum anderen ein Verzicht auf Einzelfalldokumentationspflichten für die BeraterInnen, die eine Weitergabe persönlicher Informationen an die Arbeitsverwaltung implizieren (vgl. Nagel 2007, S. 19f). Der Zugang zu einem quantitativ hinreichenden und qualitativ hochwertigem Angebot solcher Leistungen muss für alle BewohnerInnen gleichermaßen gewährleistet sein, unabhängig von ihrem aktuellen oder erwarteten Arbeitsmarktstatus.

Kooperationsbeziehung Staat und Dritter Sektor

Statt der weiteren Durchsetzung von preiswettbewerblichen Ausschreibungsverfahren sollten im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses Leistungsvereinbarungen zwischen gemeinnützigen Dienstleistern und Arbeitsverwaltungen getroffen werden: Diese sollten auf Basis kooperativer Bedarfsplanung entwickelt werden, die Vergütung muss an die Einhaltung tariflicher Standards geknüpft werden und diese ermöglichen. Im Bereich der kommunalen sozialen Dienstleistungen ist eine pauschale Finanzierung der Angebotsvorhaltung als institutionelle Förderung zu gewährleisten anstelle einer Einzelfallfinanzierung.

Sandra Kotlenga ist seit 2002 als Sozialwissenschaftlerin beim Institut Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. in Göttingen tätig. Im Rahmen verschiedener Forschungs- und praxisorientierter Projekte befasst sie sich unter besonderer Berücksichtigung der Rolle des gemeinnützigen Sektors mit aktiver Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik im bundesdeutschen und europäischen Kontext.

[17] So z.B. durch einen so genannten Passiv-Aktiv-Transfer (vgl. Diakonie 2006).

Literatur

BBE (2007): Engagement und Erwerbsarbeit. Reader zur gleichnamigen Fachtagung des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement am 8. und 9. November 2007 in Berlin, Berlin

Bildungsgenossenschaft Südniedersachsen (2004): 10 Thesen zum neuen Fachkonzept für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB). AG REHA im Netzwerk Lernende Regionen. Verfügbar unter www.bildung21.net/download/Thesenzum_Fachkonzept_BvB12_04.pdf <1.12.07>

Birkhölzer, Karl (2000): Das Dritte System als innovative Kraft: Versuch einer Funktionsbestimmung. In: Widersprüche, Jg. 20, S. 71–88

Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Schulz, Andreas D. (2005): Wie weiter? Die nicht abgeschlossene Geschichte der gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften. In: Sandra Kotlenga et al. (Hrsg.): Arbeit(en) im Dritten Sektor – europäische Perspektiven. Talheim-Mössingen, S. 118–145

Brandt, Frauke/Lange, Mathias (2003): Fallstudie Deutschland – Göttingen. In: Stadt Göttingen, Fachbereich Beschäftigungsförderung, Projektgruppe Strategies & effects (Hrsg.): Sozialhilfe und kommunale Beschäftigungsförderung. Exklusionstendenzen in Österreich, Deutschland und Dänemark. Göttingen, S. 71–137

Brünner, Frank (2007): Schuldnerberatung nach SGB XII und SGB II muss nicht ausgeschrieben werden. Veröffentlicht im Archiv des Forum Schuldnerberatung, Juni 2007. Verfügbar unter: http://www.f-sb.de/download/ausschreibungschuldnerberatung.pdf <12.01.08>

Buschkamp, Heinrich-Wilhelm/Elbers, Alexander (2006): Schuldnerberatung und Fallmanagement. Zwischen Rechtsanspruch und Sanierung öffentlicher Haushalte. In: Der Paritätische NRW: Arbeitsdruck – Forum für soziale Arbeitsmarktpolitik, Nr. 42, S.7f. Verfügbar unter: http://www.paritaet-nrw.org/e6629/e6639/e16361/index_ger.html <12.01.2008>

Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2007): Aporien staatlicher Aktivierungsstrategien. Engagementpolitik im Kontext von Wettbewerb, Sozialinvestition und instrumenteller Governance. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 20/2007, Heft 2, S. 27–39

Diakonie (2006): Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Verfügbar unter http://www.diakonie.de/de/html/fachforum/4243_4293.html <15.12.2007>

Gerlach, Thomas (2008): Aufschwung dank Bürgerarbeit. Was vom Wunder übrigbleibt. In: Die Tageszeitung vom 9.1.2008

Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/Sambale, Jens (2005): Non-Profit-Organisationen in der lokalen Beschäftigungspolitik. Erfahrungen aus Los Angeles und Berlin. In: Sandra Kotlenga et al. (Hrsg.): arbeit(en) im dritten sektor – europäische perspektiven. Thalheim-Mössingen, S. 146–166

Erwerbslosenforum Deutschland (2007): Nur gut vermittelbare Hartz-IV-Betroffene bekommen Schuldnerberatung. Presseerklärung vom 25.5.2007. Verfügbar unter http://www.elo-forum.net/hartz-iv/hartz-iv/-20070525518.html <10.1.2008>

Frauenhauskoordinierung e.V. (2007): Hartz IV erschwert Frauen Zuflucht ins Frauenhaus. Frauenhausträger protestieren gegen Tagessatzfinanzierung. Presseerklärung vom 2.3.2007, Frankfurt

Hartnuß, Birger/Klein, Ansgar (2007): Bürgerschaftliches Engagement und Arbeitsgelegenheiten nach Hartz IV. In: Hessisches Sozialministerium/Landesehrenamtsagentur (Hrsg.): Ohne Moos Nix los. Wie viel Bezahlung verträgt das bürgerschaftliche Engagement? Wiesbaden, S. 137–142

Hofmann, Tina/Struck, Norbert (2004): Die Auswirkungen von Hartz IV auf die Kinder- und Jugendhilfe. In: Jugendhilfe, 42, Nr. 5, S. 237–245

Hohendanner, Christian (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? IAB Diskussionspapier 8/2007, Nürnberg

Kaps, Petra (2006): Die Vergabepraxis der BA im Evaluationsbericht Hartz I–III. In: Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Optimierung der Vergabepraxis arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Das aktuelle Vergabeverfahren der Bundesagentur für Arbeit auf dem Prüfstand. Dokumentation eines Fachgesprächs am 10.5.2006. Berlin, S. 7–12

Kern, Albert (2004): Herausforderungen für die Sucht- und Drogenhilfe durch Hartz IV. Vortrag im Rahmen der Tagung „Neue Wege zur beruflichen Integration" der Koordinationsstelle Sucht im Landschaftsverband Westfalen-Lippe am 1./2.10.2004. Verfügbar unter http://www.lwl.org/LWL/Jugend/KS/Q/fwb_Vortraege_Materialien/ <1.12.05>

Kettner, Anja/Rebien, Martina (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB Forschungsbericht 2/2007, Nürnberg

Kittler, Klaus (2004): Hartz IV Auswirkungen auf die Schuldnerberatung, In: Infodienst Schuldnerberatung, 4/2004, 22. Verfügbar unter: www.infodienst-schuldnerberatung.de <30.10.2005>

Kotlenga, Sandra (2007): Dritt-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. In: Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance. Wiesbaden, S. 183–206

Kotlenga, Sandra (2006): Fazit, Ausblick und einige grundlegende Anmerkungen zur aktuellen Debatte um öffentlich geförderte Beschäftigung. In: Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V. (Hrsg.): Dokumentation der Tagung „Lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur" am 22. Juni 2006 in Berlin, S. 5–9. Verfügbar unter http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/PUSH_Dokumentation.pdf

Kotlenga, Sandra (2005a): Der Dritte Sektor in europäischer Perspektive – Zentrale Fragestellungen vor dem Hintergrund einer lokalen Untersuchung. In: Sandra Kotlenga et al. (Hrsg.): arbeit(en) im dritten sektor – europäische perspektiven. Talheim-Mössingen, S. 9–26

Kotlenga, Sandra (2005b): Gemeinnützige Organisationen und lokale Beschäftigungspolitik. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 3/2005, S. 91–97

Kotlenga, Sandra/Richter, Karen/Roß, Bettina (2004): Bestandsaufnahme der Finanzierungsstrukturen und Beschäftigungssituation von Organisationen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport. In: Stadt Göttingen, Beschäftigungsförderung (Hrsg.): Projekt instruments & effects. Göttingen. Verfügbar unter www.instrumentandeffects.de <12.01.08>

Kühn, Rüdiger/Modler, Lucas (2007): Bericht aus Sicht der Jugendhilfe. In: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (Hrsg.): Dokumentation der Fachveranstaltung „Hartz IV in Hamburg – Bilanz aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege" am 30.05.2007, S. 25–27

Lloyd, Peter (2004): The European Union and it's programmes related to the third system. In: Evers, Adalbert/Laville, Jean-Louis (Hrsg.): The Third Sector in Europe, Cheltenham, S. 188–205

Meyer, Margit (2007): Dritt-Sektor-Organisationen als Partner der Verwaltung in der Re-Strukturierung der lokalen Sozialpolitik. In: Lilian Schwalb & Heike Walk (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance. Wiesbaden, S. 169–182

Nagel, Stefan (2007): Ergänzende Dienstleistungen nach § 16,2 SGB II. In: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (Hrsg.): Dokumentation der Fachveranstaltung „Hartz IV in Hamburg – Bilanz aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege" am 30.05.2007, S. 15– 19

Schruth, Peter (2006): SGB II sticht SGB VIII? In: Der Paritätische NRW: Arbeitsdruck – Forum für soziale Arbeitsmarktpolitik, Nr. 42, S. 9f. Verfügbar

unter: http://www.paritaet-nrw.org/e6629/e6639/e16361/index_ger.html <12.01.2008>

Schuldt, Karsten (2006), Rahmenbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung Möglichkeiten – Grenzen – Konzepte. In: Zoom e.V. (Hrsg.): Dokumentation der Tagung „Lokale Beschäftigungsförderung und soziale Infrastruktur" am 22. Juni 2006 in Berlin, S. 34–41. Verfügbar unter http://www.prospektive-entwicklungen.de/german/pdfs/ PUSH_Dokumentation.pdf

Spindler, Helga (2003): Podiumsbeitrag im Rahmen der Tagung „Kommunale Beschäftigungsförderung". In: Nägele, Barbara/Pagels, Nils (Hrsg.): Kommunale Beschäftigungsförderung – Wie weiter? Dokumentation der Tagung vom 16./17. Juni 2003. Göttingen, S. 39–41

Kreutzberg, Ulrich (2006): Preisverfall bedroht alle Bildungsträger. In: Ver.di-Weiterbildung aktuell, 1/2006, S. 1

Völker, Wolfgang (2007): Bericht Arbeitsgelegenheiten. In: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (Hrsg.): Dokumentation der Fachveranstaltung „Hartz IV in Hamburg – Bilanz aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege" am 30.5.2007, S. 11–14

Wagner, Thomas (2007): Hartz IV im Bistum Limburg. Ergebnisse zu Umfragen im Winter 2006/2007. In: Oswald von Nell-Breuning Institut (Hrsg.): Frankfurter Arbeitspapiere zur gesellschaftsethischen und sozialwissenschaftlichen Forschung 46, St. Georgen

Wex, Thomas (2005): Facetten von Arbeit und Beschäftigung im Dritten Sektor. In: Sandra Kotlenga (Hrsg.): arbeit(en) im dritten sektor – europäische perspektiven. Talheim-Mössingen, S. 28–34

Wohlfahrt, Norbert (2007): Thesen zur strategischen Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege. In: Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen (Hrsg.): Zum Wandel der Wohlfahrtsverbände. Dokumentation eines Expertengesprächs über das neue Grundsatzpapier der Liga Hessen. Wiesbaden, S. 31–42

Würfel, Walter (2006): Die Vergabepraxis der BA im Evaluationsbericht Hartz I–III. In: Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Optimierung der Vergabepraxis arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Das aktuelle Vergabeverfahren der Bundesagentur für Arbeit auf dem Prüfstand. Dokumentation eines Fachgesprächs am 10.5.2006. Berlin, S. 13–21

Peter Hartz und historische Parallelen zu seiner Reformpolitik – ein Rückblick auf die Weimarer Republik

Christoph Butterwegge

Peter Hartz, früher Personalvorstand des größten Automobilkonzerns in Europa und Leiter der vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder berufenen Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", wurde aufgrund seiner Verwicklung in den sog. VW-Skandal um „Lustreisen" für Manager wie Betriebsräte mittlerweile zu zwei Jahren Gefängnis auf Bewährung und zu einer hohen Geldstrafe verurteilt. Die nach ihm benannte Arbeitsmarktreform ist nach wie vor heftig umstritten. Während deren Befürworter die Reduktion der statistisch erfassten Arbeitslosigkeit von über 5 auf 3,5 Millionen Betroffenen darauf zurückführen, spielte bei den Montagsdemonstrationen und Protestaktionen gegen „Hartz IV" im Herbst 2004 die PDS-Parole „Armut per Gesetz" eine Schlüsselrolle. Hier soll analysiert werden, ob die sog. Hartz-Gesetze tatsächlich bewirkt haben, dass Langzeitarbeitslose und ihre Familien in Armut fielen. Außerdem stellt sich die Frage, ob Erwerbslosigkeit, wie es der von Vertretern aller etablierten Parteien benutzte Slogan „Sozial ist, was Arbeit schafft" suggeriert, auf diese Weise verringert werden kann. Hauptsächlich geht es in einem geschichtlichen Rückblick auf die Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Weimarer Republik aber um Erfahrungen, die damals mit ähnlichen Konzepten gemacht wurden, wie sie Peter Hartz mehrere Jahrzehnte später entwickelte, und die frappierende Parallelen zu „Reformen" der Gegenwart aufweisen.

1 Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Weimarer Republik

Vergleicht man die Geschichte des Fürsorge- bzw. Sozialhilfe und Arbeitslosenrechts in der Weimarer und der Bundesrepublik miteinander, lassen sich „Kontinuitäten des Begründungszusammenhanges, der gesetzlichen Legitimierung und der praktischen Ausgestaltung von erzwungenen Arbeitseinsätzen" kaum übersehen (Rein 2006, S. 110 f). Kurz nach dem Ersten Weltkrieg trat die Erwerbslosenfürsorge an die Stelle der Kriegswohlfahrtspflege (vgl. Butterwegge 2006, S. 47ff). Sie wurde im Falle der Arbeitslosigkeit und der Bedürftigkeit zunächst 26, später 52 Wochen lang gezahlt. Die relativ scharfe Bedürftigkeitsprüfung erfasste nicht nur direkt Betroffene, sondern auch mit dem Antragsteller in einer Wohnung zusammenlebende Verwandte, die nach geltendem Recht gar nicht zum Unterhalt verpflichtet waren (vgl. Führer 1990, S. 377; 388). Dadurch wurden keineswegs die Familienbande gestärkt, wie man amtlicherseits hoffte, sondern umgekehrt eher zerstört: Besonders jüngere Arbeitslose, denen man die Unterstützung kürzte oder versagte, zogen zu Hause aus. Noch schärfer war die Bedürftigkeitsprüfung im Übergang von der Erwerbslosen- zur Wohlfahrtsfürsorge. Regelmäßig wurden 50 Prozent, teils gar bis zu 80 Prozent der Arbeitslosen nicht übernommen, wofür neben den rigiden Maßnahmen der Kommunalverwaltungen zum Schutz ihrer Etats die Scheu vieler Betroffener verantwortlich war, die als entehrend, wenn nicht anrüchig empfundene Armenpflege in Anspruch zu nehmen (vgl. Führer 1990, S. 427).

Kernstück der im Oktober 1919 geschaffenen „produktiven Erwerbslosenfürsorge" waren öffentliche Notstandsarbeiten, zu denen Arbeitslose zwangsverpflichtet werden konnten. „Als Träger dieser Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kamen nach den Bestimmungen des Reichsarbeitsministeriums fast ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts in Frage. In der großen Mehrzahl wurden die Arbeiten von den Gemeinden und Gemeindeverbänden ausgeführt. Sie mussten dem ‚Neubau des Wirtschaftslebens' dienen, volkswirtschaftlich wertvoll sein und zusätzlichen Charakter tragen." (Führer 1990, S. 508) Es ging den Behörden hauptsächlich darum, die „Arbeitswilligkeit" der Antragsteller zu testen und diese im Weigerungsfall von Leistungen auszuschließen. Als die produktive Erwerbslosenfürsorge realisiert wurde, herrschte in der Arbeitsverwaltung wie im Finanzministerium die überaus optimistische, um nicht zu sagen: unrealistische Einschätzung vor, durch das Verlangen einer Gegenleistung würde die Gesamtsumme der Transferleistungen sinken. Schon recht bald kehrte allerdings Ernüchterung bei den Verantwortlichen ein, denn schon damals stellte sich heraus, dass die Beschäftigung der Erwerbslosen nicht nur viel mehr kostete als die bloße Unterstützung, sondern auch erheblich mehr, als veranschlagt worden war (vgl. Führer 1990, S. 511).

Im Oktober 1923 wurde die „Pflichtarbeit“ auf die Wohlfahrtsfürsorge ausgedehnt. Seither sollten die Gemeinden ihre Unterstützung möglichst von einer Arbeitsleistung der Betroffenen abhängig machen, die bis zu 24 Stunden (bei schwerer körperlicher Belastung: bis zu 16 Stunden) wöchentlich dauern durfte (vgl. Führer 1990, S. 377). In der Alltagspraxis handelte es sich dabei oft nicht um die Erledigung von „zusätzlichen“, sondern von Regelaufgaben. Dies gilt beispielsweise für Bau- und Reinigungsarbeiten der Gemeinden, für die sie zwangsverpflichtete Arbeitslose einsetzten, um Lohnkosten zu sparen, Kritik hervorrief. „Weil das vermeintliche Instrument zur Prüfung der Arbeitswilligkeit der Erwerbslosen sich in ein Mittel zur Entlastung der Kommunalhaushalte auf Kosten der sozial schwächsten Bevölkerungsgruppe verwandelte, setzten die Gewerkschaften der Pflichtarbeit wachsenden Widerstand entgegen.“ (Führer 1990, S. 381)

Kaum hatte sich mit dem *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG) vom 16. Juli 1927 die Arbeitslosenversicherung als vierter Versicherungszweig etabliert, geriet sie in finanzielle Schwierigkeiten, weil der Winter 1928/29 sehr streng und die Konjunktur instabil war. Im Mai 1929 beauftragte die Reichsregierung auf Vorschlag des Arbeitsministers Rudolf Wissell (SPD) eine aus acht Reichstagsabgeordneten und je fünf Vertretern der Tarifvertragsparteien, öffentlichen Körperschaften sowie „Wissenschaft und Praxis“ bestehende „Sachverständigenkommission für Fragen der Arbeitslosenversicherung“ damit, Vorschläge für eine Reform zu unterbreiten, ohne dass diese unmittelbar Eingang in die Gesetzentwürfe der Regierung fanden.

Aufgrund der bestehenden und sich unter Krisenbedingungen noch weiter zugunsten des Kapitals verschiebenden Kräfteverhältnisse wurden die (An-) Rechte abhängig Beschäftigter wie Arbeitsloser schrittweise abgebaut, während die Unternehmensgewinne unangetastet blieben. In der öffentlichen und Fachdiskussion herrschte die Forderung nach Kürzung der Lohnersatzleistungen sowie der Bezugsdauer bei gleichzeitiger Verlängerung der Sperrzeiten vor. Man verwechselte die doppelte „Aussteuerung“ der Arbeitslosen (von der Arbeitslosenunterstützung der Versicherung über die im November 1926 als soziale Auffangstation eingerichtete und vom Reich getragene Krisenfürsorge zur kommunalen Wohlfahrtshilfe) oft mit einer Konsolidierung des bestehenden Unterstützungssystems.

2 Hartz in Weimar – ein historischer Rückblick

Schon bevor die Weltwirtschaftskrise 1929/32 das Sozialsystem der Weimarer Republik bis ins Mark erschütterte, traten Kritiker des Wohlfahrtsstaates auf den Plan, die seine Leistungsfähigkeit in Zweifel zogen und – ganz ähnlich wie heute – statt öffentlicher Verantwortung für die Hilfebedürftigen mehr Privatinitiative der Staatsbürger forderten. Einer davon hieß – man höre und staune – Gustav *Hartz*, gehörte der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP) an und war 1924 kurz Reichstagsabgeordneter. Im Dezember 1928 erschien sein wichtigstes Buch „Irrwege der

deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit", das in der Öffentlichkeit stark beachtet, häufig rezensiert und heftig kritisiert wurde. Brächte man es heute mit einem modernen Cover und in weniger antiquierter Diktion auf den Markt, läge es vermutlich voll im (neoliberal-standortnationalistischen) Trend. Man sieht, wie wenig sich der Zeitgeist gewandelt hat, ist er doch heute wie damals den herrschenden Kapitalinteressen verpflichtet.

In seinem Buch stellte Gustav Hartz viele Fragen, die Neoliberale und Wirtschaftslobbyisten bis heute umtreiben, wenn sie den Sozialstaat kritisieren (vgl. Butterwegge 2008), auch wenn er noch nicht dieselben Antworten (z.B. Einführung der Praxisgebühr) wie sie gab: „Geht man nicht bedenkenlos ein Dutzend Mal zum Arzt, wenn einmal genügte – nur weil es die Kasse bezahlt?" (Hartz 1928, S. 18) Hartz sah überall „Faulenzer und Drückeberger" den Sozialstaat plündern, für die „kein denkender Arbeiter einen Pfennig Arbeitslosenbeiträge bezahlen" wolle (Hartz 1928, S. 80). Überhaupt stelle der neu geschaffene Versicherungszweig für die Lohnarbeiter „kein gutes Geschäft" dar (Hartz 1928, S. 81). Um „den Mißbrauch der ungerechten und unnötigen Inanspruchnahme" unterbinden zu können bzw. „asoziale Elemente" (in Anführungszeichen) nicht mehr „auf allgemeine Unkosten reisen" zu lassen, wollte Gustav Hartz die Hilfe auf Bedürftige konzentrieren, was er mit sozialdarwinistischen Argumenten begründete: „Eine soziale Politik darf nicht mit der Sorge um die Kranken, Invaliden, Witwen, Waisen und Arbeitslosen die Förderung der Lebenstüchtigen, Leistungsfähigen und Arbeitenden vergessen." (Hartz 1929, S. 21)

Wortreich klagte Gustav Hartz über „die Bleigewichte des Bürokratismus", kritisierte angeblich viel zu hohe Verwaltungskosten der Sozialversicherung und forderte eine Abkehr von dem Glauben, „daß der Staat alles selber machen muß" (Hartz 1928, S. 141). Hartz fühlte sich als mutiger Kritiker, der einer Front mächtiger Verteidiger des „jetzigen erstarrten Systems" gegenüberstand (Hartz 1930, S. 8). Die damalige prekäre Situation der Sozialversicherung erschien ihm als Finanz-, mehr noch als Vertrauenskrise, welche alle Beteiligten erfasst habe (vgl. Hartz 1930, S. 13). Einer der Lieblingsbegriffe, die Hartz ständig verwendete, hieß „Reform". Manchmal sprach er allerdings von einer „Revolution", um damit grundlegende Veränderungen des Systems zu kennzeichnen, die seiner Meinung nach unabdingbar waren.

Gustav Hartz tat, was damals eher ungewöhnlich war: Er fragte, welche Rendite die Zahlungen der Arbeitnehmer in die Sozialversicherung abwarfen und ob eine selbst angesparte, kapitalgedeckte Rente nicht mehr Gewinn verspreche. Außerdem machte sich Hartz – hiermit gleichfalls modern wirkend – für „eigenverantwortliche Selbsthilfe" der Arbeitnehmer stark. In den Vordergrund rückte Hartz die „Eigenverantwortung", von der man heute wieder häufig spricht, um damit zu bemänteln, dass sich Ämter und Behörden immer mehr aus der Verantwortung stehlen, die ihnen das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes auferlegt. Die „staatliche Zwangsversicherung" wollte Hartz abschaffen und ein System der privaten Vorsorge errichten, das auf Zwangssparen hinauslief (Hartz 1928, S. 134). Hiervon

versprach sich Hartz einen Mentalitätswandel, der die abhängig Beschäftigten mit dem bestehenden Wirtschaftssystem aussöhnen sollte: „Es erscheint mir fraglos, daß eine ganz andere Auffassung bei den Arbeitnehmern über den Wert des Kapitals und bezüglich der Verantwortung für seinen Verbrauch und seine Mehrung entstehen muß, wenn jeder das Wachsen seines Kapitals täglich bzw. wöchentlich vor Augen hat." (Hartz 1928, S. 204) Hier liegt eine Hauptgemeinsamkeit zwischen Gustav und Peter Hartz, die nicht miteinander verwandt sind: Beide wollten die Arbeiterschaft in das kapitalistische Gesellschaftssystem integrieren – sei es durch die Bildung von Eigentum, sei es durch relativ hohe Löhne für die Stammbelegschaften (VW-Haustarifvertrag) und eine bis zur Korruption reichende Privilegierung ihrer führenden Repräsentanten (Luxus- bzw. Lustreisen für einzelne Betriebsräte).

Klar war Gustav Hartz, dass Übergangsschwierigkeiten nicht zu vermeiden sein würden, was er aber in Kauf nehmen zu müssen glaubte – heute würde man in diesem Zusammenhang von „schmerzhaften Reformen" sprechen und sie mit diesem Argument gerade als notwendige Radikalkur empfehlen. Die „grundstürzende Änderung" benötige „eine gehörige Portion Mut beim Gesetzgeber", damit dieser nicht vor den vielen zu erwartenden „Wenns" und „Abers" zurückschrecke (Hartz 1928, S. 193), befand Gustav Hartz – Gerhard Schröder wählte 75 Jahre später das Motto „Mut zur Veränderung" für seine *Agenda 2010*. Warum es zwangsläufig zu „sozialen Härten" komme, erläuterte Hartz anhand des folgenden Beispiels – Riesters Rentenreform lässt grüßen: „Einem im vorgeschrittenen Alter von etwa 40 bis 50 Jahren stehenden Arbeitnehmer bleibt nicht mehr Zeit genug, um mit der Ersparung seiner Sozialbeiträge ein für Alter und Krankheit ausreichendes Sparkapital zusammenzubringen." (Hartz 1928, S. 194)

An die Stelle der Sozialversicherung wollte Gustav Hartz „soziale Gemeinschaften" (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Genossenschaften, Religionsgemeinschaften usw.) mit von ihnen betriebenen „Sozialsparkassen" treten lassen. Die einen Zankapfel der Politik bildenden Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sollten dem Bruttolohn zugeschlagen, davon 15 Prozent als Sparbetrag abgeführt werden. Hartz hoffte, dies würde zur Folge haben, dass der ständige Streit über die „soziale Belastung der Wirtschaft" (heute hieße es: die Explosion der Lohnnebenkosten) unterbliebe (Hartz 1929, S. 25). Unklar blieb, wie ein Wegfall der Arbeitgeberbeiträge angesichts des Machtvorsprungs der Unternehmer durch Lohn- und Gehaltssteigerungen kompensiert werden sollte. Auch würde sich der durch die Hinweise auf überhöhte, im Weltmaßstab nicht „konkurrenzfähige" Lohnnebenkosten entfachte Druck des Kapitals dann nur andere Kanäle zur Entladung suchen. Statt der „Personalzusatzkosten" stünden vermutlich die Lohnkosten selbst noch stärker als bisher im Brennpunkt von Kampagnen.

Für die Ende der 20er-/Anfang der 30er-Jahre drastisch wachsende Arbeitslosigkeit machte Gustav Hartz die Weimarer Republik, ihr „unfähiges politisches System" und das Ausland verantwortlich. Durch all seine Schriften zogen sich rassistische Klischees, antisemitische Stereotypen und ein für die damalige Zeit

typischer Kulturpessimismus, wie folgendes Beispiel zeigt: „In den Konzertkaffees der Großstädte spielen Nigger- und andere Auslandskapellen, während der deutsche Musiker verhungert; polnische Bergarbeiter nehmen unseren deutschen Arbeitern die Arbeit weg, während die Polen unsere deutschen Brüder in Oberschlesien zu Tode prügeln." (Hartz 1932, S. 195) Von den Erwerbslosen sprach Gustav Hartz – in gewisser Weise entsprechende Gedanken seines berühmten Namensvetters vorwegnehmend – als „Kunden" (in Anführungszeichen), die sich nach ihrer Entlassung „sofort bei der Arbeitsvermittlung zu melden" hätten, damit diese sie kennen lerne und „die beste Kontrolle" habe (Hartz 1928, S. 199).

Hartz wandte sich sowohl gegen Forderungen der Freien Gewerkschaften nach einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit wie auch gegen (überhöhte) Sozialtransfers für Erwerbslose: „Es ist ein geradezu absurder Gedanke, der Arbeitslosigkeit mit Unterstützungsleistungen zu begegnen oder sie damit auch nur mildern zu wollen. Es ist ein absurder Gedanke, die noch vorhandene Arbeit durch Verkürzung der Arbeitszeit auf möglichst viele Menschen verteilen zu wollen, ein Gedanke, der sich würdig der vom Marxismus verbreiteten Meinung anschließt, dass der Einzelne möglichst wenig arbeite, damit er anderen die Arbeit nicht wegnähme." (Hartz 1932, S. 194) Stattdessen plädierte Hartz für Aufrüstung („Wiedergewinnung unserer Wehrhoheit") und eine allgemeine Arbeitsdienstpflicht der Jugend. Um der ihnen gesetzlich auferlegten Sparpflicht nachkommen und genügend Kapital im Rahmen der Sozialkassen ansparen zu können, sollten die Arbeitnehmer/innen laut Hartz täglich mindestens 9 Stunden im Büro oder Betrieb verbringen: „Eine Stunde Mehrarbeit am Tage, als Sparstunde genützt, würde weit sozialer wirken, als der Achtstundentag je an sozialer Wirkung zeitigen kann." (Hartz 1928, S. 109)

In seinem als Fortsetzung der „Irrwege" konzipierten Buch „Die nationalsoziale Revolution", das gegen Ende des Jahres 1932 erschien, führte Gustav Hartz die Krise des von ihm „kollektivistisch" genannten Sozialversicherungssystems auf demografische Veränderungen zurück. Immer mehr stark besetzte Jahrgänge rückten in die oberen Lebensaltersstufen ein, wie Bevölkerungswissenschaftler auch damals konstatierten: „Diese ‚Vergreisung' unseres Volkes hat eine dauernd steigende Zahl der Rentner und eine fortgesetzt steigende Rentenzahlungsdauer und absinkenden Beitragseingang im Gefolge." Man erlebe gerade das Vorspiel einer Tragödie, meinte Hartz weiter: „In einer Reihe von Jahren sind nicht mehr genug junge beitragszahlende Menschen da, die in der Lage sind, die Summen aufzubringen, die zur Ernährung einer immer größer werdenden Zahl von Alten und Invaliden nötig werden." (Hartz 1932, S. 148) Entweder müssten die Beiträge um nahezu das Doppelte steigen oder die Renten um etwa die Hälfte sinken. Als ein möglicher Ausweg erschien Hartz der systematische Aufbau individuell-familiärer Vorsorge, gekoppelt an die Pflicht zur Selbsthilfe und die persönliche Eigenverantwortung.

Zudem hielt Hartz eine „*Höher*besteuerung der Ledigen und Kinderlosen" für sinnvoll, die zu fordern man nicht wage, weil „der Mut zu einer positiven Bevölkerungspolitik" fehle (Hartz 1928, S. 137f, Hervorhebung im Original). Hans-Werner

Sinn, Präsident des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München, setzt heute gleichfalls auf eine aktive Bevölkerungspolitik zur Problembewältigung: „Wenn es gelänge, die Geburtenraten auf ein Niveau anzuheben, wie es eine stationäre Bevölkerung kennzeichnet, dann ließe sich die Bevölkerung allmählich wieder verjüngen. Das Rentenproblem würde sich lösen, der Arbeitsmarkt würde stabilisiert, und unser Land würde wieder zu der Dynamik bei der Wirtschaft und Wissenschaft zurückkehren, die es einmal besaß." (Sinn 2003, S. 369f) Um dieses Ziel zu erreichen, will Sinn die Fertilitätsrate mittels finanzieller Anreize für Familien, aber auch mittels gezielter Sanktionen für Kinderlose steigern. Sinn empfiehlt die Staffelung von Altersrenten nach der Kinderzahl und eine Rentenkürzung für Kinderlose auf die Hälfte der „normalen" Höhe: „Wer keine Kinder hat und insofern zu wenig tut, um seine eigene Rente im Umlagesystem zu sichern, muss die Konsequenzen tragen und selbst auf dem Wege der Ersparnis für Ersatz sorgen." (Sinn 2003, S. 393) Damals schrieb Gustav Hartz ähnlich klingende Sätze, die noch mehr Pathos enthielten: „Mit aller Deutlichkeit muß jedem zum Bewußtsein gebracht werden, daß die Zukunft unseres Volkes und Reiches eine ausreichende und gesunde Kinderschar und daß der Mensch immer noch das wertvollste ‚Produkt' ist. Wer an der Zukunft unseres Volkes durch eigene Kinder keinen Anteil hat – oder haben kann –, der soll wenigstens die Gegenwart für die Kinderreichen materiell erträglich gestalten helfen." (Hartz 1928, S. 138)

Gustav Hartz rückte – wie die maßgeblichen Träger der Weimarer Republik – im Gefolge der Weltwirtschaftskrise und ihrer sozialen Auswirkungen politisch immer weiter nach rechts. Gleichermaßen den „sozialdemokratischen Marxismus" wie das „bolschewistische Chaos" fürchtend, suchte er während der 30er-Jahre in einem „zum Kampfe auf Leben und Tod bereite(n) Nationalismus" das Heil (Hartz 1932, S. 6). Endziel des „völkischen Freiheitskampf(es)" sollte der faschistische Ständestaat sein, wobei Italien unter Mussolini als Vorbild diente. „Den Weg aus dem jetzigen Chaos der Arbeitslosigkeit wird nur ein nationaler Staat finden, der Arbeit und Pflicht als Mittel zur nationalen Befreiung und zur Lösung der sozialen Frage dem Volke zum Bewusstsein zu bringen vermag." (Hartz 1932, S. 202) Gustav Hartz sprach nicht vom „Umbau" des Sozialstaates, vielmehr vom „Abbau der Sozialversicherung" und von einer staatlichen Neuordnung, die einen „Sozialstaat des Willens und der Tat" hervorbringen sollte (Hartz 1929, S. 26f).

Es mutet wie ein Treppenwitz der Geschichte an, dass führende „Sozialstaatsreformer" damals und heute denselben Familiennamen hatten. Über bis zu der eher kuriosen Namensgleichheit von Hauptakteuren reichenden Gemeinsamkeiten dürfen wichtige Unterschiede zwischen Gegenwart und Vergangenheit aber nicht übersehen werden. Es gab in der Weimarer Republik nur einen ansatzweise entwickelten Wohlfahrtsstaat, was für die über 6 Millionen offiziell registrierten Erwerbslosen auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise hieß, dass ihre Lage viel dramatischer war als die der Betroffenen heute. Sie hatten oft nichts zu essen und kein Dach über dem Kopf. Zudem war die Arbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch und auch die Weltmarktdynamik längst nicht so ausgeprägt wie in der Ge-

genwart. Während die führenden Ökonomen ähnliche Rezepte zur Lösung der Beschäftigungskrise vertraten, unterschieden sich die Sozialstruktur und die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse deutlich von den aktuell bestehenden Machtkonstellationen. Auch waren die Großunternehmen der Zwischenkriegszeit noch nicht annähernd so stark in die Weltwirtschaft integriert wie transnationale Konzerne heute. Von der „Globalisierung“ und ihren Folgen für das System der sozialen Sicherung war daher noch keine Rede, wenngleich es Anfänge einer Internationalisierung der Kapitalmärkte gab und sich die negativen Folgen des „Schwarzen Freitags“ an der New Yorker Börse im Oktober 1929 fast überall bemerkbar machten.

3 Weltwirtschaftskrise, Reformen des Sozialstaates und das Ende der Demokratie

Während der Weltwirtschaftskrise 1929/33 zerbrach nicht nur der gesellschaftspolitische Basiskonsens zwischen den Klassen bzw. deren organisierter Interessenrepräsentanz, den Arbeitgeberverbänden und Freien Gewerkschaften, sondern im März 1930 auch die Große Koalition, deren beide Flügelparteien keine Einigung über den Weg zur finanziellen Konsolidierung der Arbeitslosenversicherung erzielten. Die unternehmernahe DVP bestand auf einer Kürzung von Leistungen, wohingegen die SPD-Fraktion im Unterschied zu ihrem Reichskanzler Hermann Müller nur eine Anhebung der Beiträge (damaliger Satz: 3,5 Prozent) unterstützte. In heutiger Diktion würde man sagen, dass die Beitragssatzstabilität bei den bürgerlichen Koalitionären absolute Priorität genoss, weil die Erhöhung der Lohnnebenkosten verhindert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland nicht gefährdet werden sollte.

Nachdem bürgerliche Kräfte die Sozialdemokratie aus der Reichsregierung verdrängt hatten, war die Rechtsentwicklung des Weimarer Staates vorprogrammiert. In kürzer werdenden Abständen folgten der Regierung Müller immer weniger legitimierte (Präsidial-) Kabinette, die zwar kein Konzept zur Krisenbewältigung hatten, aber die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer/innen und Erwerbslosen mit rasantem Tempo beschnitten sowie den Wohlfahrtsstaat und die Demokratie demontierten. Man hat rückblickend den Eindruck, dass die Weimarer Republik und ihr Sozialsystem bewusst zugrunde gerichtet wurden, wobei die „Reform der Arbeitslosenversicherung“ ganz oben auf der politischen Agenda stand. In weniger als 36 Monaten wurden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung so stark beschnitten, die Anspruchsvoraussetzungen derart verschärft und die Bezugszeiten so massiv verkürzt, dass ganze Personengruppen (Jugendliche und verheiratete Frauen) überhaupt keinen Anspruch auf finanzielle Unterstützung mehr hatten und die übrigen höchstens noch 6 Wochen lang in deren Genuss kamen. „Das Versicherungsprinzip war somit am Ende der Weimarer Republik faktisch wieder abgeschafft.“ (Balsen 1984, S. 26)

Unter dem christlichen Gewerkschafter und Zentrumspolitiker Heinrich Brüning, der vom 30. März 1930 bis zum 1. Juni 1932 Reichskanzler war, drang die Regierung auf mehr Zurückhaltung in der Lohnpolitik sowie bei den Staatsausgaben, wovon man sich eine Sanierung des Budgets und eine Reaktivierung der Wirtschaft versprach. Diese litt aber unter der fehlenden Nachfrage, die zu den nötigen Erweiterungsinvestitionen und damit neuen Arbeitsplätzen hätte führen können.. Brüning hoffte auf die „Selbstheilungskräfte" des Marktes, während das Geld für Konjunkturprogramme nach seiner Ansicht fehlte. Mit der Schwächung des Tarif- und Schlichtungswesens, dem Abbau der Arbeitslosenversicherung und der als „Sonderopfer des öffentlichen Dienstes" deklarierten Senkungen von Beamtengehältern und -pensionen begann unter Brüning ein Rückzug des Sozialstaates, der die Demokratie untergrub und den Weg zur NS-Diktatur ebnete. Eine für Exportbranchen vorteilhafte Deflationspolitik verschärfte die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise.

Vorschläge, mit denen Unternehmerverbände und etablierte Politiker heute das System der sozialen Sicherung „verschlanken" wollen, gleichen den damals diskutierten bzw. ergriffenen Maßnahmen teilweise bis ins Detail. Dies gilt z.B. für die Reform des Föderalismus, den Bürokratieabbau, die Schwächung des Tarifvertragssystems, die Erleichterung von Kündigungen und die Liberalisierung des Ladenschlusses, mit denen man die Wirtschaft bzw. ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt stärken wollte, genauso wie für Lohn- bzw. Gehaltssenkungen, unter denen die Binnenkaufkraft zu leiden hatte, und die Verlängerung der Wochenarbeitszeit.

Brünings nur ein halbes Jahr lang amtierender Nachfolger Franz von Papen stützte sich unverhohlen auf Vorschläge der (Schwer-) Industrie, die eine Entrechtung der abhängig Beschäftigten und eine Entmachtung ihrer Gewerkschaften anstrebte. Übereinstimmend erklärten beide Reichskanzler zwar, den Sozialstaat durch Reformen in der Substanz erhalten zu wollen, demontierten ihn aber Schritt um Schritt, was seiner weiteren Zerstörung eher Vorschub leistete. „Brüning und von Papen folgten der sich verstärkt politisch zu Wort meldenden neoklassischen Wirtschaftstheorie, wonach der Staat nur die Option habe, seine Ausgaben der immer restriktiveren Einnahmeseite anzupassen und dabei durch Steuerzurückhaltung gegenüber der Wirtschaft, geringe Löhne und Sozialabgaben die Angebotsbedingungen der Wirtschaft zu verbessern." (Boeckh/Huster/Benz 2004, S. 77)

Die sozialpolitische Agonie der Weimarer Republik begann mit einer Kontroverse um die Sanierung der Arbeitslosenversicherung. Sowohl zwischen den gesellschaftlichen Interessengruppen bzw. den Verbänden von Unternehmern und Beschäftigten wie auch zwischen den Gebietskörperschaften war heftig umstritten, wem die enormen Kosten der Massenarbeitslosigkeit aufgebürdet werden sollten. Das deutsche Unterstützungssystem war dreigliedrig: Versicherte, die erwerbslos wurden, erhielten zunächst höchstens 26 Wochen lang Arbeitslosenhilfe (Hauptunterstützung) und Familienzuschläge für ihre engsten Angehörigen. Danach gab es im Falle der Bedürftigkeit gleichfalls 26, später sogar 52 Wochen lang Krisenfür-

sorge, bevor die allgemeine Wohlfahrt (der Gemeinden) einsprang. Während das Reich erwerbsfähige Arbeitslose unterstützte, die keine Versicherungsleistungen mehr erhielten, oblag den Gemeinden die Wohlfahrtsunterstützung, in deren Genuss nicht oder nur eingeschränkt Erwerbsfähige kamen. Man sprach von Hauptunterstützungsempfängern, Krisenfürsorgeempfängern und Wohlfahrtserwerbslosen. „Schon 1932 fiel etwa die Hälfte aller offiziell arbeitslos gemeldeten Arbeiter und Angestellten unter die Wohlfahrtserwerbslosen, also unter jene Gruppe, der es – örtlich variierend – am weitaus schlechtesten ging." (Walter 1991, S. 292)

Innerhalb des dreigliedrigen Systems kam es zu Umschichtungen, die Finanzierungsschwierigkeiten entsprachen, aber auch unterschiedlichen Interessenlagen der Hauptakteure und Machtverschiebungen entsprangen, die nicht zuletzt der steigenden Arbeitslosigkeit geschuldet waren. Gab es anfangs sogar Bemühungen, die kommunale Erwerbslosenfürsorge in der staatlichen und teilweise aus Versicherungsmitteln finanzierten Krisenfürsorge aufgehen zu lassen, dominierten ungefähr seit dem Jahreswechsel 1930/31 Bestrebungen, die Krisenunterstützung mit der Wohlfahrtsfürsorge unter einheitlicher Verwaltung der Gemeinden zu verschmelzen. Am Ende des zuletzt genannten Jahres kursierten Pläne der Kommunen wie der Arbeitgeberverbände, alle Zweige des bestehenden Unterstützungssystems auf der Grundlage des (für die Erwerbslosen kargen und sie entrechtenden) Fürsorgeprinzips zusammenzulegen. Man führte zur Begründung die mangelnde Transparenz und die Schwerfälligkeit des gegliederten Systems sowie die Kostspieligkeit einer Versicherungslösung an.

Da die Arbeitslosen wegen der Wirtschaftskrise immer schneller (aus der staatlichen Krisenfürsorge) „ausgesteuert" wurden, stiegen die finanzielle Belastung und die Verschuldung der Kommunen seit 1929/30 ganz enorm. „Der Grundsatz, alle arbeitsfähigen Arbeitslosen von der gemeindlichen Fürsorge fernzuhalten, zerbrach [...] an der Finanzlage des Reichs. Damit wurde die *Finanzkrise im Reichshaushalt zwangsläufig und unmittelbar in die Haushalte der Gemeinden hineingetragen.*" (Preller 1949, S. 421, Hervorhebung im Original) Sowohl die öffentliche Reformdebatte wie auch die Regierungspolitik verschoben sich immer stärker von einer Fusion der beiden Fürsorgesysteme auf dem (niedrigeren) Niveau der Wohlfahrtshilfe in Richtung einer Preisgabe des Versicherungsprinzips. Dezentralisierung und Kommunalisierung der Arbeitslosenunterstützung führten fast zwangsläufig zu einer sozialen Nivellierung nach unten, die damit meistenteils auch bezweckt war.

In der ersten Verordnung des Reichspräsidenten „zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände", die einen Monat nach Auflösung des Parlaments am 26. Juli 1930 erlassen wurde, ergänzten sich Steuererhöhungen einerseits sowie Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitslosen- und Krankenversicherung andererseits. Obwohl das zuständige Reichsarbeitsministerium noch einen weiteren Ausbau der Krankenversicherung vorgeschlagen hatte, dominierten „*Spar*bemühungen", die eine Mehrbelastung der Versicherten durch eine Krankenscheingebühr und einen Arzneimittelbeitrag hervorbrachten (vgl. Preller 1949, S. 472). Eine weitere Notverordnung vom 1. Dezember 1930 beinhaltete u.a. eine

Erhöhung der Tabaksteuer, während die Vermögens-, Grund- und Gewerbesteuer gesenkt wurden.

Kurzfristig wurde im Frühjahr 1931 eine meist nach ihrem Vorsitzenden, dem früheren langjährigen Arbeitsminister Heinrich Brauns benannte „Gutachterkommission zur Arbeitslosenfrage“ gebildet (vgl. Berringer 1999, S. 240 f). Ihre zehn Mitglieder, die innerhalb weniger Monate drei Berichte (zur Arbeitszeitfrage und zum sog. Doppelverdienertum, zur Arbeitsbeschaffung sowie zur Arbeitslosenhilfe) unterbreiteten, ohne damit viel Wirkung zu erzielen, kamen aus Verwaltung und Wissenschaft. Dies kann als weiteres Indiz dafür gelten, dass immer stärker expertokratisch statt demokratisch agiert und am Parlament vorbei regiert wurde. Statt die Vorlage sämtlicher Gutachten abzuwarten und die Abgeordneten damit zu befassen, brachte die Reichsregierung eine weitere Notverordnung „zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen“ auf den Weg, die am 5. Juni 1931, an eben jenem Tag, als die Sachverständigenkommission ihr letztes Einzelgutachten herausgab, erlassen wurde. Sie enthielt ein ganzes Paket drastischer Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe und der Krisenfürsorge, die Einführung der Bedürftigkeitsprüfung für Frauen und Jugendliche, eine Verlängerung der Wartezeiten sowie eine Begrenzung der Anrechnungszeiten für die Leistungsfestsetzung.

Nach dem Zusammenbruch der österreichischen Credit-Anstalt am 11. Mai 1931 geriet Deutschland in den Strudel einer internationalen Banken- und Währungskrise, die das Heer der Arbeitslosen überall weiter vergrößerte. Je weniger sie Herr der riesigen ökonomischen und sozialen Probleme waren, um so häufiger griffen die Präsidialregime zum Mittel der Notverordnung. Sukzessive setzten sie das (damals noch wenig entwickelte) System der sozialen Sicherung außer Kraft, kündigten allerdings bei jeder Reformmaßnahme an, nach diesem für Großteile der Bevölkerung schmerzhaften Eingriff werde die Wirtschaft wieder Tritt fassen. Ludwig Preller, der die Konjunkturabhängigkeit sozialpolitischer Aktivitäten des Staates in einer kapitalistischen Gesellschaft hervorhebt, erklärt die Demontage des Wohlfahrtsstaates in erster Linie mit dem dramatischen Beschäftigungsrückgang und einer daraus fast zwangsläufig resultierenden Schwäche der Gewerkschaften im Kampf gegen die Großindustrie. „Wirtschaftsschläge wie der Bankenkrach von 1931, die Weltwirtschaftskrise und die ungeheuerliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit mußten sich unter diesen Umständen katastrophal für die Weimarer Sozialpolitik auswirken, sie trafen schließlich nicht zuletzt über die Sozialpolitik den Nerv der Weimarer Demokratie.“ (Preller 1949, S. 512)

Alfred Hugenberg, Medienzar und Führer der Deutschnationalen, sagte in einer Rundfunkansprache zur Reichstagswahl am 28. Juli 1932, Sozialismus sei gleichbedeutend mit Erwerbslosigkeit. Dagegen habe ein „gesunder Staat“ auch „eine gesunde Wirtschaft“, woraus Hugenberg schloss: „Derjenige ist wirklich und wahrhaft sozial, der Arbeit schafft.“ (Hugenberg 1932) Vor der letzten Reichstagswahl im März 1933 verkündete Hitlers Wirtschaftsminister Hugenberg „Sozial ist, wer Arbeit schafft“ in Zeitungsanzeigen seiner Partei. Fast wörtlich fand dieser Satz gut 70 Jahre später auf Betreiben der von Metall- und Elektroindustriellen

finanzierten „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ bei Politikern und Parteien großen Anklang, die ihre Wahlkämpfe unter das Motto „Sozial ist, *was* Arbeit schafft“ stellten. Es handelt sich dabei im Grunde um eine Sklavenhalterideologie, die Arbeit aus ihren sozialen Bezügen herauslöst und verabsolutiert. Gar nicht mehr gestellt wird die Frage nach dem Sinngehalt von Lohnarbeit, den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung, vom Anspruch der Stellenbewerber/innen auf Berufs- und Qualifikationsschutz ganz zu schweigen.

Am 14. Juni 1932 höhlte Reichskanzler von Papen das Unterstützungssystem für Arbeitslose weiter aus, ohne es allerdings formal abzuschaffen. Durch die „Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden“ wurden die Struktur (Einführung der Bedürftigkeitsprüfung in die Arbeitslosenversicherung) und das Leistungsniveau der drei Systeme noch mehr angeglichen. Papen bediente sich desselben Mittels wie sein Vorgänger, um den noch von diesem gegründeten Freiwilligen Arbeitsdienst (besonders für Jugendliche) auszuweiten, den Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung de facto aufzuheben und die Selbstverwaltung der Reichsanstalt zu stutzen. Ludwig Preller sah darin die Verwirklichung des Kanzlerwunsches nach einer autoritären Führung: „Gedenkt man schließlich noch des Vorgehens Papens zur Lockerung der Tarifverträge, also auf Beseitigung eines entscheidenden Faktors der Weimarer Sozialpolitik, so wird ersichtlich, in wie hohem Maße sich Papen zum Vollstrecker der Bestrebungen der Schwerindustrie gegen das Wesen der Weimarer Sozialpolitik machte.“ (Preller 1949, S. 521)

Werner Abelshauser beschreibt, wie sich damals der soziale Abstieg einer durchschnittlichen Familie gestaltete: „Ein arbeitsloser Facharbeiter mit drei Angehörigen erhielt im Sommer 1932 nach einer Wartezeit von 14 Tagen wöchentlich rund 17,– RM und damit etwa 50 vH seines zuvor verdienten Lohnes. Gegenüber dem 1929 erzielten Einkommen kam dies einem realen Kaufkraftverlust von etwa 60 vH gleich. Nach 26 Wochen wurde der Arbeitslose aus der Versicherung ‚ausgesteuert‘ und bezog in der Regel für 32 Wochen von der Krisenfürsorge eine noch geringere Unterstützung, bis er schließlich zum ‚Fall‘ für die kommunale Erwerbslosenwohlfahrt wurde, deren Sätze sich an diejenigen der Armenfürsorge anlehnten.“ (Abelshauser 1989, S. 19) Die (dem heutigen Arbeitslosengeld entsprechende) Arbeitslosenhilfe erhielten am Ende nicht einmal mehr 10 Prozent der registrierten Erwerbslosen, während die mit dem heutigen Arbeitslosengeld II vergleichbare, ursprünglich als Brücke zwischen Arbeitslosenhilfe und Armenfürsorge gedachte Krisenunterstützung das Niveau der Fürsorgeleistung nicht mehr überschreiten durfte (vgl. Döring 2004, S. 27).

Schon damals wollte man die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie durch eine „*Spar*politik“ bei den Löhnen und in den öffentlichen Haushalten wiederherstellen bzw. spürbar erhöhen. Als das nur noch halbdemokratische Regierungs- und Parteiensystem diese Aufgabe gegen Ende der Weimarer Republik trotz drastischer Beschneidung vieler Sozialleistungen nicht mehr erfüllte, drängten ein-

flussreiche Industrie- und Bankenkreise auf eine Kabinettsbeteiligung der NSDAP, die am 31. Juli 1932 zur stärksten Partei geworden war und ihren größten Wahlsieg gefeiert, bei der Novemberwahl desselben Jahres aber erstmals auch wieder Stimmen verloren hatte. Generalleutnant Kurt von Schleicher, der Reichspräsident Paul von Hindenburg sehr nahe und für eine „Querfrontstrategie“ (Bündnis aller im nationalkonservativen Sinne „wohlmeinenden“ Kräfte, unabhängig von deren Lagerzugehörigkeit) stand, setzte in seiner kurzen, nur vom 3. Dezember 1932 bis zum 30. Januar 1933 dauernden Amtszeit keine sozialpolitischen Akzente mehr.

4 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder Verfestigung der (Kinder-) Armut? – Folgen der sog. Hartz-Gesetze heute

Bei den sog. Hartz-Gesetzen handelt es sich um Maßnahmen zum Um- bzw. Abbau des Sozialstaates, die seine ganze Architektur, Struktur und Konstruktionslogik veränderten. Es ging längst nicht mehr nur um Leistungskürzungen im sozialen Sicherungssystem, sondern um einen Paradigmenwechsel, eine gesellschaftliche Richtungsentscheidung, welche das Gesicht der Bundesrepublik auf absehbare Zeit prägen wird.

Mit dem *Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz I), das am 1. Januar 2003 in Kraft trat, wurden die Barrieren der Bedürftigkeitsprüfung erhöht, welcher sich Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe unterziehen mussten. Während die Vermögensfreibeträge deutlich gesenkt und die Mindestfreibeträge für verdienende (Ehe-) Partner/innen um 20 Prozent gekürzt wurden, entfiel der Erwerbstätigenfreibetrag ganz. Bislang wurde die Bemessungsgrundlage der Arbeitslosenhilfe (Alhi), wie noch von der Kohl-Regierung verwirklicht, einmal im Jahr um 3 Prozent gekürzt, die so errechnete Leistung für Langzeitarbeitslose wegen der gesetzlich vorgesehenen Dynamisierung jedoch erhöht, was nun unterblieb: „Alhi-Bezieher müssen künftig – ebenso wie die Empfänger von Arbeitslosengeld – auf Anpassungen ihrer Leistungen an die allgemeine Lohnentwicklung verzichten.“ (Steffen/Nakielski 2003, S. 120) Dadurch stieg das Risiko von Langzeitarbeitslosen, sozialhilfebedürftig zu werden, drastisch.

Auf der Grundlage des *Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz II) wurden mittlerweile wieder gestrichene „Ich-“ bzw. „Familien-AGs“ und „Mini-“ bzw. „Midi-Jobs“ eingeführt, auf der Basis des *Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz III), das am 1. Januar 2004 in Kraft trat, strukturierte man die seither „Bundesagentur für Arbeit“ heißende Nürnberger Behörde nach dem Vorbild der Privatwirtschaft und mit Hilfe moderner Managementkonzepte zu einem reinen Dienstleistungsunternehmen um. Die sogenannten Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes (Ältere, Langzeitarbeitslose, Migranten und Berufsrückkehrerinnen) werden im Unterschied zu den „Informations-“ und „Beratungskunden“ als „Betreuungskunden“ abgestempelt und fast gänzlich von Qualifizierungs- bzw. Fördermaßnahmen ausgeschlossen. „Es fehlt

ein deutliches Signal für Frauen und Familien, dass sie sich unabhängig davon, wie ihre Lebensumstände künftig sein werden, darauf verlassen können, Unterstützung beim Wiedereinstieg in eine qualifizierte Berufstätigkeit zu erhalten." (Degen/Fuchsloh/Kirchner 2003)

Das nach Peter Hartz benannte Gesetzespaket markierte eine historische Zäsur für die Entwicklung von Armut bzw. Unterversorgung in Ost- und Westdeutschland. Mit dem *Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Hartz IV) waren besonders tief greifende Änderungen im Arbeits- und Sozialrecht verbunden, die das politische Klima der Bundesrepublik auf Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte verschlechtern dürften. Gerhard Bäcker und Angelika Koch gelangen zu dem Ergebnis, „dass hier ein Weg eingeschlagen worden ist, der die gewachsenen Grundlagen und Prinzipien des Systems der sozialen Sicherung und der Arbeitsmarktpolitik radikal in Frage stellt und zu einem Richtungswechsel führt" (Bäcker/Koch 2004, S. 88). Hartz IV steht als Symbol für die Transformation des Sozialstaates, für seine Umwandlung in einen Minimalstaat, der Langzeitarbeitslose gemäß dem Motto „Fördern und fordern!" zu „aktivieren" vorgibt, sich aber aus der Verantwortung für ihr Schicksal verabschiedet.

Bundeskanzler Schröder erklärte am 14. März 2003 in seiner Rede zur *Agenda 2010*, man müsse die Zuständigkeiten und Leistungen für Erwerbslose in einer Hand vereinigen, um die Chancen derjenigen zu erhöhen, die nicht nur arbeiten könnten, sondern auch wirklich wollten: „Das ist der Grund, warum wir die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenlegen werden, und zwar einheitlich auf einer Höhe – auch das gilt es auszusprechen –, die in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird." Schröder 2003, S. 22) Was wegen des Zwittercharakters der Arbeitslosenhilfe – sie war durch Beitragszahlungen begründet und von der früheren Höhe des Arbeitsentgelts ihres Beziehers abhängig, jedoch steuerfinanziert und bedürftigkeitsgeprüft – durchaus hätte sinnvoll sein können, um eine Politik der „Verschiebebahnhöfe" zwischen beiden Hilfesystemen zu beseitigen (Hanesch 2001, S. 656), führte allerdings nicht zu einer Grundsicherung auf höherem Niveau, sondern einer Schlechterstellung von Millionen Menschen sowie einer gleichfalls problematischen Aufspaltung der Sozialhilfeempfänger/innen in erwerbsfähige, die Arbeitslosengeld (Alg) II beziehen, einerseits und nichterwerbsfähige, die Sozialgeld bzw. -hilfe erhalten, andererseits. Daraus wiederum erwuchsen neue Gefahren einer Stigmatisierung nach dem Grad der Nützlichkeit bzw. nach der ökonomischen Verwertbarkeit dieser Personen.

4.1 Ausweitung des Niedriglohnsektors

Achim Trube und Norbert Wohlfahrt werten das Hartz-Konzept im Rahmen eines Vergleichs der Situation mehrerer OECD-Länder als deutsche Variante einer „nachholenden Modernisierung" mit dem Ziel, die dort bereits vorexerzierte „Arbeitszwangpolitik" zu imitieren: „Die Verschärfung von Zumutbarkeitskriterien bei der Arbeitsaufnahme und die unbedingte Verpflichtung zur Arbeit bei Sozialhilfe-

bezug führt konsequent zum Auf- und Ausbau eines Niedriglohnsektors, in dem sich der Anteil der Beschäftigten absolut und relativ kontinuierlich erhöht." (Trube/Wohlfahrt 2003, S. 120) Durch die Umsetzung des im Vermittlungsausschuss von Bundestag und -rat noch weiter radikalisierten Konzepts der sog. Hartz-Kommission (Ausweitung nicht nur „haushaltsnaher" Mini-Jobs sowie der Leih- bzw. Zeitarbeit) dürfte dieses soziale Segment perspektivisch an Bedeutung gewinnen. Den armen Erwerbslosen, die das Fehlen von oder die unzureichende Höhe der Entgeltersatzleistungen auf das Existenzminimum zurückwirft, treten massenhaft erwerbstätige Arme zur Seite. Längst reichen selbst viele Vollzeitarbeitsverhältnisse (besonders in Ostdeutschland) nicht mehr aus, um „eine Familie zu ernähren", so dass man ein oder mehrere Nebenjobs übernimmt und nach Feierabend bzw. an Wochenenden (schwarz) weitergearbeitet wird. „Zwischen die Ausgegrenzten und die Arbeitnehmer mit zunächst noch gutem Einkommensniveau (bei Industrie, Banken und Versicherungen und beim Staat) schiebt sich die rapide wachsende Schicht der ‚working poor'. Auf mittlere Sicht wird diese schlecht bezahlte Arbeitnehmerschaft im Service-Sektor das Lohnniveau in Deutschland maßgeblich mitbestimmen." (Welzk 2000, S. 28)

Auch in der Bundesrepublik hat sich, wenn zwar mit erheblicher Verzögerung gegenüber anderen hoch entwickelten Industriestaaten, etwa den USA und Großbritannien, ein relativ breiter, seinem Umfang nach häufig unterschätzter Niedriglohnsektor herausgebildet, der schon längst nicht mehr nur typische Frauenarbeitsplätze umfasst. Hartz IV sollte nicht nur durch Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Abschiebung der Langzeitarbeitslosen in die Wohlfahrt den Staatshaushalt entlasten, sondern auch durch massive Einschüchterung der Betroffenen mehr „Beschäftigungsanreize" im Niedriglohnbereich schaffen. Man zwingt sie mit Hilfe von Leistungskürzungen , schärferen Zumutbarkeitsklauseln und Maßnahmen zur Überprüfung der „Arbeitsbereitschaft" (vor allem sog. Ein-Euro-Jobs), fast jede Stelle anzunehmen und ihre Arbeitskraft zu Dumpingpreisen zu verkaufen. „Arbeitslosengeld II ist ganz klar als ergänzende Sozialleistung zum Niedriglohn konzipiert." (Bongards 2004, S. 63) Dies hat gravierende Auswirkungen auf die (noch) Beschäftigten: „Wenn Millionen Arbeitslose endlich so wenig Geld bekommen, dass sie für jeden Lohn alles machen, wenn also das Heer der Niedriglöhner (Marx sprach noch von der ‚industriellen Reservearmee') groß und gefügig genug ist, wird es den erhofften Lohndruck auf die geben, die noch für einen Mehrwert tätig sind." (Gillen 2004, S. 19)

Wirtschaftsexperten, Parteien und Politiker gehen davon aus, dass die staatliche Subventionierung gering entlohnter Jobs zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen kann. Vorgeschlagen wird, extrem niedrige Löhne für Geringqualifizierte durch staatliche Transfers – beispielsweise in Form einer Negativen Einkommensteuer – aufzustocken, um ihre Beschäftigung für Arbeitgeber interessant zu machen und bisher (lange) Erwerbslosen eine Chance zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Modelle eines sog. Kombi-Lohns sind für die Unternehmerverbände aber Mittel zum Zweck der Senkung des (Tarif-) Lohnniveaus, und zwar

nicht nur im unteren Bereich, wo laut Wilhelm Adamy und Johannes Steffen eine „moderne Variante von Domestikenökonomie" geschaffen werden soll: „Kombi-Lohn und drastische Tarifsenkung sind [...] zwei Seiten ein und derselben Medaille; die eine ist nicht ohne die andere zu haben. Beide zusammen bewirken damit im Bereich des unteren Viertels bis unteren Drittels der Arbeitseinkommen ein nahezu flächendeckendes Lohndumping. Der finanzielle Arbeitsanreiz des Kombi-Modells schlüge am Ende um in blanken ökonomischen Arbeitszwang zu Billiglohn." (Adamy/Steffen, S. 136)

Ein staatlich subventionierter Niedriglohnsektor verstärkt den Trend, dass sich Armut ausbreitet, statt auch nur ansatzweise zur Lösung dieses Kardinalproblems im vereinten Deutschland beizutragen. Ein weiteres Absenken der Standards sozialer Sicherung und des Lohnniveaus würde die vorhandenen Arbeitsmarktprobleme nicht mildern, vielmehr bloß die sozialen Ausgrenzungsprozesse verschärfen: „Die über sozialpolitischen Druck vollzogene Etablierung eines breiten Segments von Niedriglöhnen und die Aushebelung tariflicher Mindeststandards wird sowohl die ‚Armut in der Arbeit' als auch – über die Folgewirkungen der äquivalenzorientierten Sozialversicherung – die ‚Armut ohne und nach der Arbeit' erhöhen." (Bäcker 1996, S. 236)

Wenn man Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung und Armut hinnimmt oder sie gar als willkommenes Druckmittel einsetzt, um ökonomische Interessen zu bedienen oder politische Ziele zu erreichen, bleiben Verunsicherungen und Verwerfungen nicht aus. Vielmehr droht eine Spaltung sowohl des Arbeitsmarktes wie auch der Gesellschaft insgesamt: „Einer schrumpfenden Zahl von Beschäftigten auf dem regulären Arbeitsmarkt steht eine wachsende Zahl von Menschen gegenüber, die zwischen Arbeitslosigkeit, prekären Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitspflicht hin und her pendeln – mit nur geringen Chancen, in eine reguläre Arbeit zurückzufinden." (Bäcker 1995, S. 260)

4.2 Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland

Die negativen Folgen der sog. Hartz-Gesetzgebung für Kinder und Jugendliche werden schon seit geraumer Zeit diskutiert (vgl. Butterwegge/Klundt/Belke-Zeng 2008). Auf dem Höhepunkt des gegenwärtigen Konjunkturaufschwungs im März 2007 lebten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit fast 1,929 Mio. Kinder unter 15 Jahren (von ca. 11,44 Mio. dieser Altersgruppe insgesamt) in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, landläufig „Hartz-IV-Haushalte" genannt. Rechnet man die übrigen Betroffenen (Kinder in Sozialhilfehaushalten, in Flüchtlingsfamilien, die nach dem *Asylbewerberleistungsgesetz* ein Drittel weniger als die Sozialhilfe erhalten, und von sog. Illegalen, die gar keine Transferleistungen beantragen können) hinzu und berücksichtigt außerdem die sog. Dunkelziffer (d.h. die Zahl jener eigentlich Anspruchsberechtigter, die aus Unwissenheit, Scham oder anderen Gründen keinen Antrag auf Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld II stellen), leben etwa 2,8 Millionen Kinder, d.h. mindestens jedes fünfte Kind dieses Alters, auf oder unter

dem Sozialhilfeniveau. Verschärft wird das Problem durch erhebliche regionale Disparitäten (Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle). So lebten in Görlitz 44,1 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren in Hartz-IV-Haushalten, während es im wohlhabenden bayerischen Landkreis Starnberg nur 3,9 Prozent waren. Wie die traurige Rekordhöhe der Kinderarmut nach dem Inkrafttreten der größten Arbeitsmarktreform am 1. Januar 2005 beweist, gehören Heranwachsende zu den Hauptverlierer(inne)n von Hartz IV.

Die sog. Hartz-Gesetze konterkarierten Bemühungen zur Armutsbekämpfung. Besonders Hartz IV trug durch das Abdrängen der Langzeitarbeitslosen samt ihren Familienangehörigen in den Fürsorgebereich dazu bei, dass Kinderarmut „normal" wurde, was sie schwerer skandalisierbar machte. Auf das Leben der Kinder, die zur „unteren Schicht" gehören, wirkte sich das Gesetz wegen der katastrophalen Lage des Arbeitsmarktes in den östlichen Bundesländern besonders verheerend aus. Die finanzielle Lage von Familien mit Alhi-Empfänger(inne)n verschlechterte sich durch den Übergang zum Alg II, was erhebliche materielle Einschränkungen für betroffene Kinder einschloss. So bemängelte der „Verband alleinerziehender Mütter und Väter" (VAMV) denn auch in einer Stellungnahme zu Hartz IV: „Eine Orientierung am zuletzt ausgezahlten Arbeitslohn bzw. am Lebensstandard fehlt völlig – mit für das Aufwachsen von Kindern fatalen Folgen." (Bundesverband alleinerziehender Mütter und Väter 2004) Betroffen sind auch diejenigen Kinder, deren Väter aufgrund ihres gegenüber der Arbeitslosenhilfe niedrigeren Arbeitslosengeldes II keinen oder weniger Unterhalt zahlen (können), denn die Unterhaltsvorschusskassen bei den Jugendämtern treten nur maximal 6 Jahre lang und auch nur bis zum 12. Lebensjahr des Kindes ein: „Anschließend kann die Mutter für Sohn oder Tochter Sozialgeld beantragen, aber nur, wenn sie nicht genug verdient, um den Lebensunterhalt für sich und das Kind zu bestreiten." (Sperber 2004)

Die mit Hartz IV einher gehenden Leistungskürzungen treffen hauptsächlich Langzeitarbeitslose, ihre Familien und Kinder. „Ob die Absenkung der Transferleistungen an diesen Teil der Gesellschaft, der sowieso zu den Verlierern gehört, die soziale Kohärenz einer Gesellschaft erhöht, darf bezweifelt werden. Möglicherweise sind die Kosten, die sich aus potentiell höherer Kriminalität, geringeren Entwicklungschancen von Kindern aus diesem Segment der Gesellschaft etc. ergeben, höher als die Einsparungen – ganz abgesehen von immateriellen Schäden einer Gesellschaft." (Herr 2002, S. 521) Eine soziale Grundsicherung, wie sie das Arbeitslosengeld II laut Gesetzestext sein möchte, muss vor Armut schützen, damit sie diesen Namen verdient. Das kann man in Anbetracht der äußerst niedrigen Grundbeträge beim Alg II allerdings nicht behaupten.

Mehr qualifizierte Arbeitsplätze mit ausreichend hohen Löhnen bzw. Gehältern, ein dichtes Netz öffentlicher (Ganztags-) Kinderbetreuungseinrichtungen und Gemeinschaftsschulen bilden den Schlüssel zur Bekämpfung der Kinderarmut (vgl. Butterwegge 2006, S.32 ff; 2007, S. 178ff). Nicht nur die materielle Situation, sondern auch die Position von Frauen und (alleinerziehenden) Müttern auf dem Arbeitsmarkt hat sich verschlechtert. „Niedrig qualifizierten Frauen droht, verstärkt

aus dem Arbeitsmarkt herausgedrängt zu werden, da sie aufgrund der veränderten Anrechnung des Partnereinkommens aus dem Bezug des Arbeitslosengeldes II und den Leistungen der Arbeitsämter herausfallen." (Rüling/Kassner/Grottian 2004, S. 13) Die sog. Mini- und Midi-Jobs übernehmen größtenteils Frauen. „Haushaltsnahe Dienstleistungen", die sie erbringen sollen, heißt im Wesentlichen, dass ihnen Besserverdienende, denen dafür nach einem vorübergehenden Wegfall des sog. Dienstmädchenprivilegs nun auch wieder Steuervergünstigungen eingeräumt werden, geringe (Zu-) Verdienstmöglichkeiten als Reinigungskraft oder Haushälterin bieten. Ist die „Mini-Jobberin" mit einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verheiratet, braucht sie wegen der kostenfreien Familienmitversicherung keine Krankenkassenbeiträge zu entrichten. Um die vollen Leistungen der Rentenversicherung in Anspruch nehmen zu können, muss eine (Putz-) Frau jedoch ergänzende Beiträge zahlen. „Sozialhilfebedürftigkeit und Altersarmut sind vorprogrammiert." (Notz 2003, S. 38) Gleichzeitig dürfte sich der Abstand zwischen den Altersrenten von Männern und Frauen weiter zu Lasten der Letzteren vergrößern.

Peter Wahl wies nach, dass Hartz IV Armut erzeugt, wenn auch teilweise mit zeitlicher Verzögerung. Während der Absturz bei Paaren sofort stattfinde, trete er bei Alleinstehenden erst nach 2 Jahren auf. „Das trifft vor allem die älteren über 50 Jahre, von denen die wenigsten noch eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben." (Wahl 2004) Die sog. Hartz-Gesetze haben besonders für Familien und Kinder auch noch andere Folgen. So bringen strengere Zumutbarkeitskriterien möglicherweise das ganze Familiengefüge durcheinander, wie Felix Welti anschaulich schildert: „Wird die Migration aus der eigenen Region zur Suche nach Arbeit als normal und zumutbar angesehen, kann man nicht mehr davon ausgehen, dass Kinder ihre Eltern pflegen oder Großeltern die Enkel betreuen." (Welti 2001, S. 139) Da die Zumutbarkeitsregelungen mit Hartz IV erneut verschärft und die Mobilitätsanforderungen gegenüber (Langzeit-) Arbeitslosen noch einmal erhöht wurden, verschlechtern sich die Möglichkeiten für Familien, ein geregeltes, nicht durch permanenten Zeitdruck, Stress und/oder räumliche Trennung von Eltern und Kindern beeinträchtigtes Leben zu führen.

Prof. Dr. Christoph Butterwegge lehrt seit 1998 Politikwissenschaft an der Universität zu Köln. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind: Sozialstaatsentwicklung und (Kinder-) Armut; Rechtsextremismus, Rassismus und (Jugend-) Gewalt; Migration und Integrationspolitik; (Kritik des) Neoliberalismus, Globalisierung und demografischer Wandel. Seine letzten Buchveröffentlichungen zum Thema: Krise und Zukunft des Sozialstaates, 3. Aufl., Wiesbaden 2006; (zusammen mit Bettina Lösch und Ralf Ptak) Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2007; (zusammen mit Michael Klundt und Matthias Benke-Zeng) Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2008.

Literatur

Abelshauser, Werner (1989): Macht oder ökonomisches Gesetz? – Sozialpolitik und wirtschaftliche Wechsellagen vom Kaiserreich zur Bundesrepublik. In: Georg Vobruba (Hrsg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin

Adamy, Wilhelm/Steffen, Johannes (1998): Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut, Darmstadt

Bäcker, Gerhard (1995): Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Defizite und Reformkonzeptionen. In: Hartmut Seifert (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Köln, S. 241–275

Bäcker, Gerhard (1996): Niedrige Arbeitseinkommen und soziale Sicherung. Wechselwirkungen zwischen Lohn- und Sozialpolitik. In: Gerd Pohl/Claus Schäfer (Hrsg.): Niedriglöhne. Die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit, Hamburg, S. 214–240

Bäcker, Gerhard/Koch, Angelika (2004): Absicherung bei Langzeitarbeitslosigkeit: Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II und bisheriger Arbeitslosen- und Sozialhilfe. In: Soziale Sicherheit 3/2004, S. 88–95

Balsen, Werner u.a. (1984): Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln

Berringer, Christian (1999): Sozialpolitik in der Weltwirtschaftskrise. Die Arbeitslosenversicherungspolitik in Deutschland und Großbritannien im Vergleich 1928–1934, Berlin

Boeckh, Jürgen/Huster, Ernst-Ulrich/Benz, Benjamin (2004); Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung, Wiesbaden

Bongards, Martin (2004): Hartz IV – Realität des neuen Gesetzes. In: Holger Kindler/Ada-Charlotte Regelmann/Marco Tullney (Hrsg.): Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg, S. 72–89

Bundesverband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV) (2004): Stellungnahme zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II). Verfügbar unter http://www.vamv-bundesverband.de/themenH.htm# <4.12.2007>

Butterwegge, Christoph (1990): Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden 2006

Butterwegge, Christoph (2006): Wege aus der Kinderarmut. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 26/2006, S. 32 ff.

Butterwegge, Christoph (2007): Ursachen von und Maßnahmen gegen Kinderarmut. In: Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hrsg.): Kinderreport Deutschland 2007. Daten, Fakten, Hintergründe, Freiburg 2007, S. 178ff.

Butterwegge, Christoph (2008): Rechtfertigung, Maßnahmen und Folgen einer neoliberalen (Sozial-) Politik. In: Ders./Bettina Lösch/Ralf Ptak: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2008, S. 136ff.

Butterwegge, Christoph/Klundt, Michael/Belke-Zeng, Matthias (2008): Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland, Wiesbaden

Degen, Christel/Fuchsloch, Christine/Kirschner, Karin (2003): Die Frauen nicht vergessen!, Forderungen für das Vermittlungsverfahren der Hartzgesetze III und IV. In: Frankfurter Rundschau vom 26.11.2003

Döring, Diether (2004): Sozialstaat, Frankfurt am Main

Falter, Jürgen W (1991): Hitlers Wähler, München

Führer, Karl Christian (1990): Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902–1927, mit einem Vorwort von Peter-Christian Witt, Berlin

Gillen, Gabriele (2004): Hartz IV. Eine Abrechnung, Reinbek bei Hamburg

Hanesch, Walter (2001): Neuordnung der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit. In: Irene Becker , Notburga Ott, Christiane Rolfs (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main, S.647–671

Hartz, Gustav (1928): Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit, Berlin

Hartz, Gustav (1929): Neue Wege der Sozialpolitik, Langensalza

Hartz, Gustav (1930): Eigentum oder Rente? – Eine Auseinandersetzung mit meinen Kritikern über das Thema: Sozialversicherung oder Sozialsparkasse?, Berlin

Hartz, Gustav (1932): Die national-soziale Revolution. Die Lösung der Arbeiterfrage, München

Herr, Hansjörg (2002): Arbeitsmarktreformen und Beschäftigung. Über die ökonomietheoretischen Grundlagen der Vorschläge der Hartz-Kommission. In: PROKLA, Bd. 32/4, S. 515–536

Hugenberg, Alfred (1932): Rundfunkansprache zur Reichstagswahl am 31. Juli 1932, gehalten am 28. Juli 1932. Verfügbar unter: www.dhm.de/lemo/html/dokumente/hugenberg <18.11.2007>

Notz, Gisela (2003): Familien. Lebensformen zwischen Tradition und Utopie, Neu-Ulm

Preller, Ludwig (1949): Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart

Rein, Harald (2006): Zwangsdienste in Deutschland. In: Agenturschluss (Hrsg.), Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg 2006, S. 109–121

Rüling, Annelie/Kassner, Karsten/Grottian, Peter (2004): Geschlechterdemokratie leben. Junge Eltern zwischen Familienpolitik und Alltagserfahrungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/2004, S. 11–18

Schröder, Gerhard (2003): Agenda 2010. Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, 14. März 2003. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.

Sinn, Hans-Werner (2003): Ist Deutschland noch zu retten? München

Sperber, Katharina (2004): Kein Unterhalt mehr vom Vater. Hartz IV lässt den Empfängern nicht genug Geld für die Zahlung – allein erziehende Mütter müssen dann aufs Amt. In: Frankfurter Rundschau vom 27.7.2004

Steffen, Johannes/Nakielski, Hans (2003): Die Demontage der Arbeitslosenhilfe. Schon drastische Kürzungen in diesem Jahr. In: Soziale Sicherheit 4/2003, S. 117–122

Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (2003): Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts. In: WSI-Mitteilungen 2/2003, S. 118–123

Wahl, Peter (2004): Hartz macht arm. Vor allem Paare und ältere Erwerbslose sinken durch die Arbeitsmarktreformen unter die von der EU gezogenen Einkommensgrenzen. In: Frankfurter Rundschau vom 16.9.2004

Welti, Felix (2001): Wandel der Arbeit und Reform von Sozialstaat und Sozialrecht. In: Brigitte Stolz-Willig (Hrsg.): Arbeit und Demokratie. Solidaritätspotenziale im flexibilisierten Kapitalismus, Hamburg, S. 139

Welzk, Stefan (2000): Wie in Deutschland umverteilt und der Wohlstand ruiniert wird. In: Herbert Schui/Eckart Spoo (Hrsg.): Geld ist genug da. Reichtum in Deutschland, Heilbronn, S. 27–36

Die „Bedarfsgemeinschaft“ gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells?

Sabine Berghahn

1 Einleitung

Seit der „Hartz-IV-Reform“ ist die „Bedarfsgemeinschaft“ ein neuer zentraler Begriff des Sozialrechts, der die Vergemeinschaftungsregeln für Personen in Haushalten systematisch zusammenfasst. Die Bedarfsgemeinschaft umfasst zwar neben den verheirateten und unverheirateten Paaren noch deren Kinder, dennoch sind die Erwachsenen bzw. die Paare der Kern und quantitativ bei weitem die größte Gruppe derjenigen, bei denen der Staat im Bereich der steuerfinanzierten Sozialleistungen dadurch spart, dass er Menschen „vergemeinschaftet“. Dies bedeutet, die Personen werden unabhängig von ihren Intentionen und ihrem tatsächlichen finanziellen Handeln zu einer wirtschaftlichen Gemeinschaft zusammengefasst, damit der Staat Bedürftigkeit nicht individuell prüfen und befriedigen muss. Die Auswirkungen der Hartz-IV-Gesetzgebung sind vielfach beschrieben und kritisiert worden. In diesem Beitrag soll die juristische und soziale Konstruktion der „Bedarfsgemeinschaft“ genauer betrachtet werden, deren Kern eben jene Vergemeinschaftung von Ehegatten und unverheirateten Zweiergemeinschaften im Hinblick auf Einstandspflichten ist. Dass Eheleute und unverheiratete Paare finanziell füreinander voll einstehen müssen, erscheint in der offiziellen regierungsamtlichen

Programmatik und den meisten Mediendarstellungen als vollkommen selbstverständlich, gerechtfertigt und ethisch sogar in hohem Maße geboten. Tatsächlich aber stellen immer mehr ExpertInnen und Betroffene diesen scheinbaren Konsens in Frage, denn ein adäquater Rechtsgrund ist nicht mehr ersichtlich und die geschlechtsspezifische Beschneidung der Sozialleistungs- und Wiedereingliederungsansprüche von Frauen zieht den Verdacht auf sich, mittelbar diskriminierend zu sein. Neben der Legitimität der pauschalen Vergemeinschaftung wird am Ende des Beitrags auch die Frage erörtert, welche politischen Durchsetzungschancen die politische Überwindung des männlichen Ernährermodells in Richtung auf ein egalitäres Zweiverdienermodell in Deutschland hat.[1]

2 Hartz IV: Aktivierende Reform oder Zementierung des männlichen Ernährermodells?

Anfangs war in Kreisen von Arbeitsmarktforschern und Frauenpolitikerinnen noch umstritten, in welche Richtung die Hartz-Reformen sich auswirken würden, ob mehr in Richtung der Erwerbsintegration für Frauen, also hin zu einem faktischen Zweiverdienermodell, oder in die umgekehrte Richtung eines zementierten Ernährermodells. Heute lässt sich wohl feststellen, dass beides zutrifft, umstritten ist nur, zu welchen Anteilen Erwerbsanreize gesetzt werden bzw. das Ernährermodell perpetuiert wird. In manchen Konstellationen drängen die neuen Regelungen Frauen ein bisschen mehr in Richtung Erwerbstätigkeit, d.h. in der Terminologie der Arbeitsmarktpolitik werden Arbeitslose „gefordert" und – wenn es gut läuft – auch unterstützt. Dies gilt in erster Linie für Alleinerziehende; nicht erwerbstätige Partnerinnen von Hilfeempfängern, insbesondere auch Ehefrauen mit migrantischem Hintergrund. Jahre lang Nicht-Erwerbstätige sollen dazu gebracht werden, sich einen Job zu suchen, um dem bisherigen männlichen Alleinverdiener, wenn er arbeitslos geworden ist, finanziell zur Seite zu stehen und die Allgemeinheit zu entlasten.

Auf der anderen Seite werden Frauen nach wie vor und durch Minijobs und haushaltsnahe Tätigkeiten verstärkt in die traditionellen Felder weiblicher Erwerbsarbeit gedrängt, während ihnen eine „Förderung" hin zu qualifizierter, besser bezahlter Erwerbsarbeit, wo der geschlechterpolitische Nachholbedarf liegt, weiter versagt bleibt. Frauen – auch qualifizierte – werden „refamiliarisiert", was auch volkswirtschaftlich wenig einleuchtend erscheint (vgl. Ostendorf 2006, S. 260).

[1] Der Aufsatz ist aus einem Vortrag am IAB in Nürnberg im September 2005 hervorgegangen und beruht auf Arbeiten, die Gegenstand eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten und von der Autorin geleiteten Forschungsprojekts mit dem Kurztitel „Ernährermodell" 2004–2006 waren. Das Projekt untersuchte, inwiefern das System des Ehegattenunterhalts und das sozialrechtliche Subsidiaritätsprinzip Hindernisse für eine Gleichstellung von Frauen in der Existenzsicherung darstellen. Die Ergebnisse sind auf der Webseite des Projekts in einer Kurz- und Mediumfassung veröffentlicht, eine Buchfassung ist in Vorbereitung (www.fu-berlin.de/ernaehrermodell/veroeff.html). Stand der Bearbeitung: 10. Dez. 2007.

Indem Qualifizierungsmaßnahmen und regulär bezahlte Beschäftigungsförderungsmaßnahmen massiv heruntergefahren wurden, hat sich zudem die Wiedereingliederungsförderung insgesamt und gerade für Frauen sogar noch verschlechtert. Die „aktive" bzw. „aktivierende" Arbeitsmarktpolitik orientiert sich stärker an betriebswirtschaftlichen Kriterien und versucht, Arbeitslose in der Zeit des ALG-I-Bezugs möglichst schnell und effizient wieder in bezahlte Arbeit zu vermitteln, Fort- und Weiterbildung oder Umschulung sollen eher die Ausnahme darstellen. Wer aber in der Zeit des Bezugs der Versicherungsleistung keine oder schlechte Aussichten auf Wiedereingliederung besitzt, hat auch in der sich anschließenden Phase des bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosengeldes II schlechte bis gar keine Chancen, an einer anspruchsvollen Qualifizierungs- oder Beschäftigungsmaßnahme teilnehmen zu können. Denn man konzentriert heutzutage die Finanzmittel noch stärker als vor den Hartz-Reformen auf die „teuren" Arbeitslosen, die hohe ALG-I-Beträge bekommen und daher nur möglichst kurze Zeit in der Arbeitslosigkeit verweilen sollen. Die neoliberale Logik der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bringt es ebenfalls mit sich, dass für einen Teil der Langzeitarbeitslosen eine quasi automatische statistische Minimierungsaussicht auf Förderung besteht, wenn sie nämlich jeweils einen „Ernährer" oder eine „Ernährerin" haben, der/die für ihren Lebensunterhalt aufzukommen hat. Wird kein ALG II gezahlt, so entfällt auch jegliche Reintegrationsförderung für die betroffene Person, sie gilt ja nicht mehr als „hilfebedürftig". Erwerbslose Personen können sich in diesem Fall lediglich „arbeitssuchend" melden und auf Vermittlung hoffen. Eine Maßnahme der Reintegrationsförderung für eine „NichtleistungsempfängerIn" ist zwar theoretisch gemäß dem SGB III auch dann noch möglich, da es sich um Kann-Leistungen handelt, ist indes nicht wahrscheinlich. Denn das Job-Center soll seine Mittel schließlich sparsam und effizient einsetzen, d.h. zur Vermeidung weiterer Zahlungen von Sozialleistungen. Kaum noch erwähnt zu werden braucht die Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der aus dem Leistungsbezug derart „Herausgefallenen" Frauen sind, da sie statistisch häufig mit Partnern zusammenleben, die mehr als das Existenzminimum verdienen, so dass diese für ihre mittellosen Frauen aufkommen können bzw. müssen. Der umgekehrte Fall, dass Frauen ausreichend verdienen, um ihre mittellosen Männer zu ernähren, ist dagegen eher selten.

Mit der „Hartz-IV-Reform" wird im Wege der Durchsetzung von „Einstandspflichten" das traditionelle männliche Ernährermodell wieder verstärkt und an die Tradition der Subsidiarität staatlicher Sozialleistungen gegenüber familiärem Unterhalt angeknüpft. Die Zahl und der Anteil der Frauen mit gekürzten oder völlig weggefallenen Ansprüchen auf ALG II dürfte – gegenüber der Arbeitslosenhilfe – noch gestiegen sein, genaue Zahlen waren bislang allerdings nicht zu bekommen, da sie von der Bundesagentur und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 nicht mehr veröf-

fentlicht wurden.[2] Unter dem alten Recht der Arbeitslosenhilfe gemäß SGB III a.F. hatte sich der Frauenanteil an den wegen mangelnder Bedürftigkeit[3] abgelehnten Arbeitslosenhilfe-Anträgen in den Jahren 2001 bis 2004 auf gut zwei Drittel belaufen. Erst im Dezember 2007 kam eine spezielle IAB-Studie heraus, für die 20.000 ehemalige ArbeitslosenhilfeempfängerInnen befragt worden waren. Demnach haben mehr als 200.000 Langzeitarbeitslose durch die Umstellung der Bezugskriterien zum 1. Januar 2005 ihren Leistungsanspruch verloren, insbesondere wegen verschärfter Anrechnung von Partnereinkommen (und -vermögen). Frauen seien fast doppelt so häufig betroffen wie Männer (vgl. Woratschka 2007).

Die aus dem öffentlich-kollektiven System der Sicherung gegen Arbeitslosigkeit herausfallenden Personen sind also überwiegend Frauen in Zweierbeziehungen, deren Wiedereingliederungschancen dadurch weiter gesunken sind. Das spricht dafür, dass die retraditionalisierenden und das Ernährermodell zementierenden Anteile in den Auswirkungen der Hartz-IV-Gesetzgebung wirkungsmächtiger sind als die erwerbsintegrativen und „aktivierenden" Tendenzen. Um Genaueres aussagen zu können, gilt es nun die gesetzlichen Konstruktionen im Einzelnen zu analysieren und sie normativ zu beurteilen.

3 Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe: Vom Zweiverdienerhaushalt zur Grundsicherung

Eine Zusammenlegung der Sozialleistungen Arbeitslosen- und Sozialhilfe lag durchaus nahe, weil die beiden Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe beide bedürftigkeitsgeprüft waren, also in beiden Fällen Einkommen und Vermögen der antragstellenden Person und ihres Partners angerechnet wurden, allerdings auf unterschiedliche Weise. Bei der Arbeitslosenhilfe erwies sich die Anknüpfung an das frühere Erwerbseinkommen, welches bei Frauen häufig gering war und ist, oft als nicht bedarfsgerecht, so dass sie ergänzende Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) nach dem Bundessozialhilfegesetz beantragen mussten. Somit überschnitt sich der Adressatenkreis schon in der Vergangenheit – vor allem bei geringverdienenden Frauen – und die Sozialhilfe löste mitunter im zeitlichen Verlauf die Arbeitslosenhilfe ab. Die Idee der bedarfsorientierten Versorgung „aus einer Hand", die mit der geplanten Zusammenlegung verbunden war, erschien also plausibel und entsprach sogar einer langjährigen Forderung vieler sozialpolitischer ExpertInnen. Statt des unabgestimmten Nebeneinanders von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hatten sie eine ausreichende, nicht-diskriminierende und die Wiedereingliederung effizient unterstützende bedarfsdeckende Grundsicherung gefordert. Allerdings ist mit Hartz IV bzw. dem SGB II für frühere BezieherInnen der Versicherungsleistung gegen Arbeitslosigkeit ein härterer Wechsel verbunden. Denn nun

[2] Dies ergab eine wiederholte Anfrage bei der Bundesagentur und dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft bzw. Arbeit und Soziales, zuletzt im Frühsommer 2007.

[3] Mangelnde Bedürftigkeit kann wegen der Anrechnung von *Einkommen* und von *Vermögen* eintreten.

wird nach Erschöpfung der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I nur noch eine einheitliche Grundsicherung nach dem Vorbild der Sozialhilfe, das ALG II, gewährt. Die Arbeitslosenhilfe als Zwitter zwischen Lohnersatzleistung und Grundsicherung ist zum 1. Januar 2005 entfallen. Zudem ist das Arbeitslosengeld I – gegenüber dem Arbeitslosengeld – auf ein Jahr bzw. eineinhalb Jahre Höchstdauer verkürzt worden.

Die Bedürftigkeitsprüfung bei Langzeitarbeitslosen und die Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen sind nicht neu, denn auch Arbeitslosenhilfe und die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz waren bedürftigkeitsgeprüft, allerdings in unterschiedlicher Weise. Während die Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß dem Bundessozialhilfegesetz – wie jetzt das ALG II – nur das eigene Existenzminimum der Einkommen erzielenden Partnerperson plus Erwerbstätigenfreibetrag von der Anrechnung freiließ, hatte die Arbeitslosenhilfe eine dynamische Selbstbehaltgrenze (in Höhe der fiktiven Arbeitslosenhilfe der verdienenden Person plus Erwerbstätigenfreibetrag), die an deren früherem Erwerbseinkommen orientiert war. Das Bundesverfassungsgericht hatte 1992 diese Art der Berechnung der Selbstbehalte unter Berufung auf die Geschlechtergleichheit eingefordert und dies damit begründet, dass die Paare das Recht haben müssten, (weiterhin) eine Zweiverdienerehe oder –partnerschaft zu führen (BverfGE 87, S. 234–269). Dadurch stiegen ab 1993 die Selbstbehalte, und es wurde weniger Partnereinkommen angerechnet. Mit Hartz I ging die Entwicklung dann wieder in die andere Richtung: Der Gesetzgeber kürzte die Mindest-Selbstbehalte zum 1. Januar 2003, bevor er sie zum 1. Januar 2005 mit Hartz IV auf eine neue einheitliche Grundlage (Existenzminimum) stellte. Das bedeutete stärkere Absenkungen bzw. noch häufiger einen kompletten Wegfall der neuen Leistung ALG II für zahlreiche Langzeitarbeitslose; der durchschnittliche Selbstbehalt für Partner sank beträchtlich. Für ehemalige ArbeitslosenhilfebezieherInnen in Paarbeziehungen hat sich die Anrechnungssituation also verschlechtert, für frühere SozialhilfeempfängerInnen dagegen im Prinzip nicht.

Im Vergleich zwischen der Rechtssituation vorher und nachher muss allerdings berücksichtigt werden, dass beide bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen von jeher Frauen benachteiligt haben. Denn es waren schon in der Vergangenheit mehrheitlich Frauen, die als Partnerinnen einen verdienenden Ernährer hatten und deshalb ihre Sozialleistungen gekürzt oder gestrichen bekamen. Normativ fragwürdig war dies bei der Arbeitslosenhilfe, weil sie als spezifische Leistung bei Arbeitslosigkeit, einem typischen Arbeitnehmerrisiko, konzipiert war und somit auch die gleiche Chance der Absicherung für Männer und Frauen gegen dieses Risiko bieten sollte. Bei der Arbeitslosenhilfe handelte es sich aber bei 75 bis 80 Prozent der wegen der Anrechnung von Einkommen abgelehnten Anträge um solche von Frauen (vgl. Berghahn et al. 2007, S. 28). Schon bei der Höhe der Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe waren Frauen benachteiligt, da sie durchschnittlich weniger verdienten als Männer bzw. als ihre Ehemänner. Wird eine Person durch Anrechnung von Partnereinkommen oder Vermögen zur Nicht-

leistungsempfängerIn, so fällt auch ihre Sozialversicherung weg und sie gilt nicht mehr als bedürftig im Sinne des SGB II. Leistungen zur Wiedereingliederung nach SGB III kann sie seit „Hartz IV" allenfalls als BerufsrückkehrerIn (vgl. § 8b SGB III) erhalten, in Frage kommt vor allem Weiterbildung. Hat die Person einen Ernährer, so ist sie eine „billige" Arbeitssuchende, also nicht die Hauptzielgruppe der BA, auf die die Finanzmittel hauptsächlich verwandt werden. Hinzu kommen bei Qualifizierungsmaßnahmen verschärfte Anforderungen an die Erfolgs- d.h. anschließenden Vermittlungsaussichten. Auch hier sieht es so aus, dass Frauen für längere und anspruchsvollere Maßnahmen seltener in Frage kommen. Fazit: Dies alles ist das Gegenteil der gesellschafts- und europapolitisch ansonsten doch so beschworenen Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) von Frauen und wahrlich kein Schritt zur Gleichstellung in der Existenzsicherung auf der Basis von Erwerbseinkommen.

4 Die Rechtsfigur der „Bedarfsgemeinschaft": Einer für alle, alle für einen!

Mit diesem Begriff wird die Bedarfsberechnung systematisiert und unter einer neuen Überschrift zusammengefasst. Darin drückt sich die staatliche Perspektive aus, Paare und Familien weiterhin und zum Teil sogar verschärft als ökonomische Gemeinschaften zu verstehen.

Als Begriff wurde die „Bedarfsgemeinschaft" mit dem SGB II zum 1. Januar 2005 neu eingeführt, als Rechtsfigur ist sie dagegen nicht neu, denn im Sozialhilferecht waren auch bisher schon Einstandspflichten für Partner, Verwandte und Verschwägerte enthalten, im Recht der Arbeitslosenhilfe bestanden sozialrechtliche Einstandspflichten allerdings (im letzten Jahrzehnt vor „Hartz IV") nur noch für Partner, nicht mehr für Kinder und erst recht nicht für Stiefkinder.

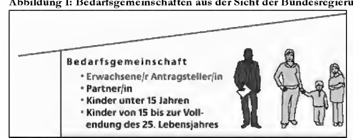
4.1 Wer zählt zur Bedarfsgemeinschaft?

Zur Bedarfsgemeinschaft zählen, soweit sie in einem Haushalt zusammenleben (§ 7 SGB II):

- Erwerbsfähige Hilfebedürftige (ab 18 Jahren und unter 65 Jahren),
- PartnerInnen der erwerbsfähigen hilfebedürftigen Personen (Ehegatte, eheähnliche LebensgefährtIn, eingetragene PartnerIn, seit August 2006 auch die homosexuelle, nicht eingetragene PartnerIn),
- Eltern oder Elternteile eines erwerbsfähigen (unverheirateten) Hilfebedürftigen (unter 25 Jahre) sowie der im Haushalt lebende Partner dieses Elternteils,
- minderjährige und bis unter 25-jährige (unverheiratete) Kinder der Hilfebedürftigen oder ihrer Partner (=gemeinsame oder Kinder nur eines Partners).

Wie die Familiendarstellung in Abbildung 1 von der Webseite des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zeigt, hat die Bundesregierung und das zuständige Ministerium von vornherein hauptsächlich die Konstellation des „Familienernährers mit Anhang" im Blick!

Abbildung 1: Bedarfsgemeinschaften aus der Sicht der Bundesregierung



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2007 (Ausschnitt)

Zusammengefasst in der Bedarfsgemeinschaft werden das zusammen lebende Paar unabhängig von seinem Rechts- bzw. Ehestatus sowie die Haushaltsgemeinschaft von Kindern und Eltern bzw. Stiefeltern, wobei letztere neuerdings ebenfalls unabhängig vom Rechtsstatus der Paarbeziehung herangezogen werden.

Bei Einführung des SGB II waren zunächst nur haushaltsangehörige Kinder bis 15 bzw. 18 Jahre[4] in die Bedarfsgemeinschaft ihrer Eltern einbezogen, seit Inkrafttreten von Verschärfungen zum 1. April 2006 und 1. Juli 2006 bleiben Kinder als unverheiratete erwerbsfähige Arbeitslose (bezüglich ALG II) bis zum 25. Geburtstag in der Bedarfsgemeinschaft mit ihren Eltern, selbst dann wenn sie eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Weitere Verschärfungen sind mittlerweile für Patchworkfamilien eingetreten: Zunächst war der § 7 SGB II so formuliert worden, dass Stiefelternteile nicht notwendigerweise für Kinder der Partnerin oder des Partners aufkommen mussten (vgl. § 9 Abs. 2 SGB II a.F.). Kinder des Ehegatten bzw. der Ehegattin, die nicht eigene Kinder sind, gelten rechtlich als „verschwägert" mit dem Ehepartner oder der Ehepartnerin. Auf diese Weise konnte nach dem alten Wortlaut des SGB II der verheiratete Stiefelternteil eine entsprechende Vermutung, dass er (verwandte oder) verschwägerte Haushaltsangehörige mitunterhalte, u.U. widerlegen (§ 9 Abs. 5 SGB II). Der unverheiratete Stiefelternteil brauchte nicht einmal das zu tun, da er oder sie mangels Heirat nicht als mit den Kindern der Partnerin oder des Partners „verschwägert" galt.[5] Zum 1.

[4] 15- bis 18-jährige erwerbsfähige arbeitssuchende Kinder galten zunächst ab 1. Januar 2005 als eigene Bedarfsgemeinschaft (mit Anspruch auf den vollen Bedarfsbetrag), auch wenn sie noch in der Bedarfsgemeinschaft der Eltern lebten. Seit dem 1. April 2006 bzw. 1. Juli 2006 gehören Jugendliche und junge Erwachsene bis zum Erreichen des 25. Lebensjahres der elterlichen Bedarfsgemeinschaft an (vgl. § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II).

[5] Aber schon unter der alten Rechtslage, die vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Juli 2006 in Kraft war, wurde trotzdem häufig das Einkommen des Stiefelternteils – auch des unverheirateten Partners des

August 2006 erfolgte nun die Verschärfung, die die vorherige faktische Überdehnung der gesetzlichen Vergemeinschaftungsmöglichkeiten legalisierte und verallgemeinerte. Seitdem sind auch nach dem Buchstaben des Gesetzes im Haushalt lebende Stiefelternteile – egal ob verheiratet mit dem Elternteil oder nicht – auf jeden Fall einstandspflichtig, soweit die (minderjährigen bzw. unter 25 Jahre alten) Kinder der Partnerin oder des Partners im Haushalt leben und bedürftig sind. Es wird dann das Einkommen des Stiefelternteils auf den Bedarf des Kindes angerechnet, unabhängig davon, ob die erwachsene Person für das zugerechnete Kind zahlt oder nicht. Allerdings müssen eventuelle Unterhaltszahlungen des leiblichen Elternteils, der außerhalb des Haushalts lebt, zuvor auf den Bedarf des Kindes angerechnet werden, so dass der Partner des Elternteils nur für den nicht-abgedeckten Rest aufkommen muss. Juristisch besteht jedoch keine Unterhaltspflicht des Partners gegenüber dem Kind, ebenso wenig ein Anspruch des Kindes oder seines im Haushalt lebenden Elternteils gegen den verdienenden Partner bzw. Stiefelternteil auf Zuteilung entsprechender Geldbeträge, um die die Sozialleistung ALG II gekürzt wurde.

Diese Paradoxie, dass kein Unterhaltsanspruch besteht, sozialrechtlich aber so getan wird, als bestünde er, ist sozusagen „herrschende Meinung" und geltende Rechtslage. Weder die arbeitslose Person, deren ALG-II-Leistung wegen Einkommen oder Vermögen der Partnerperson gekürzt oder gestrichen wird, hat eine rechtliche Möglichkeit, das vom Staat einbehaltene Geld von ihrem Partner zu verlangen, noch hat das Kind oder der leibliche Elternteil die Möglichkeit, die Auszahlung zugunsten des Lebensunterhalts des Kindes von der Partnerperson zu verlangen und durchzusetzen. Faktisch fallen die Bedürftigen durch alle Raster und könnten sich nur mittels einer räumlichen Trennung von der verdienenden Person in die Lage versetzen, die ungekürzte Sozialleistung (wieder) beanspruchen zu dürfen.

Auf der Paarebene wird eine individuelle Perspektive und Planungsgrundlage für beide Personen im Prinzip vom Gesetz geradezu für unzulässig erklärt, die Vergemeinschaftung als Einverdienerhaushalt ist obligatorisch. Zuvor, d.h. unter dem Regime der früheren Arbeitslosenhilfe, gab es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 immerhin noch eine Rücksichtnahme auf das Selbstverständnis des Paares als Zweiverdienerhaushalt, indem die Berechnung des Selbstbehalts für den verdienenden Partner entsprechend seinem Einkommen bzw. seinem fiktiven Arbeitslosenhilfeanspruch dynamisiert war.

Obwohl das Gesetz davon ausgeht, dass der verdienende Partner alles, was über sein Existenzminimum hinausgeht, zur Unterhaltung der bedürftigen PartnerIn verwendet, trägt allein die arbeits- und mittellose Person das Risiko. Denn der Partner kann sich – zumindest bei Nicht-Ehepaaren und nicht offiziell „verpart-

Elternteils – umstandslos auf den Bedarf des Kindes angerechnet. Das ging aus dem Monitoring-Bericht der Caritas hervor, der die Erfahrungen aller sechs großen Wohlfahrtsverbände wiedergab. Sogar die umgekehrte Anrechnung von Kindeseinkommen und -vermögen auf den Bedarf des Stiefelternteils kam in der Praxis vor, obwohl dies ebenfalls contra legem war (vgl. Caritas 2005, S. 10).

nerten" gleichgeschlechtlichen Paaren – ohne Weiteres der Zahlung entziehen, es trifft ihn ja keine Unterhaltspflicht (s.o.). Eine rechtliche Durchsetzung der Auszahlung der einbehaltenen Sozialleistung ist privatrechtlich dann nicht möglich. Und selbst bei verheirateten Paaren ist das Einklagen von Finanzmitteln zur persönlichen Verfügung kaum möglich und wird fast nie praktiziert; wahrscheinlicher ist in strittigen Fällen die Trennung vom Ehegatten, notfalls auch in derselben Wohnung.

Politisch gesehen wurde die Entwicklungsperspektive hin zum egalitären Zweiverdienermodell, die man sich nach dem verfassungsgerichtlichen Urteil von 1992 zu den Selbstbehaltbeträgen der Arbeitslosenhilfe noch vorstellen konnte, zunichte gemacht. An eine allmähliche (Wieder-)Ausweitung der Selbstbehalte bei der Anrechnung von Partnereinkommen und eine Individualisierung der Sozialleistungen ist vorerst nicht mehr zu denken, denn die Politik besteht derzeit darauf, die Margen der privaten Solidaritätsressourcen – seien sie freiwillig oder durch Zwang hervorgebracht – voll auszuschöpfen.

4.2 Die Höhe der Pauschalsätze – indirekt orientiert am Alleinverdienerhaushalt

Für die Bemessung des Regelbetrags, der das Existenzminimum sichern soll, sind nach unten Bedarfsaspekte eines (gerade noch) menschenwürdigen und soziokulturell inklusiven Lebens relevant, über deren genaue Quantifizierung seit langem heillose Uneinigkeit besteht. Nach Einschätzungen von Praktikern ist auch der Eckbedarfssatz von 347 Euro für den alleinlebenden Hilfebedürfigen zu gering, um wirklich eine Teilhabe an einem gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Die Festlegung des Bedarfssatzes auf einem niedrigen Niveau wird normativ häufig mit dem „Lohnabstandsgebot" der Sozialhilfe begründet. Die Regelsätze der Sozialhilfe sollen nämlich so bemessen sein, dass sie bei „Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern unter den erzielten monatlichen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen in einer entsprechenden Hausgemeinschaft mit einer allein verdienenden vollzeitbeschäftigten Person bleiben" (§ 28 Abs. 4 SGB XII). Da durch die Angleichung von Sozialhilfe- und ALG-II- bzw. Sozialgeldsätzen indirekt eine normative Orientierung des ALG II am „Lohnabstandsgebot" der Sozialhilfe stattfindet, ist nun also grundsätzlich auch in der Grundsicherung das Prinzip der Alleinernährerfamilie herrschend. Dieses bezieht sich auf einen Alleinernährer mit Ehefrau und drei Kindern. Dabei ist allzu offenkundig, dass es heutzutage kaum noch möglich ist, eine so große Familie mit einem *unteren* Einkommen allein zu unterhalten! Dass das Alleinernährerprinzip dennoch gerade im Bereich des Existenzminimums so kontrafaktisch aufrechterhalten wird, hat vermutlich unmittelbar finanzpolitische, aber auch „arbeitsethische" Gründe: Arbeitsfähige Personen sollen weiterhin angespornt werden, Geld auf dem Arbeitsmarkt zu verdienen, auch im Niedriglohnbereich. Allerdings nicht standardmäßig als zwei Verdiener, sondern weiterhin tradi-

tionell als ein Ernährer. Würde man nämlich zugestehen, dass in Familien mit mehreren Kindern und gerade solchen im unteren Einkommensbereich beide Erwachsenen bzw. beide Elternteile sich um Erwerbsarbeit bemühen sollten, um den Lebensunterhalt aller Familienmitglieder sicherzustellen, müssten alle Referenz- und Bedarfswerte der Sozialhilfe – und folglich auch des ALG II – entsprechend erhöht werden. Dies wiederum brächte es mit sich, dass das anerkannte Existenzminimum steigen müsste und so manches faktische Erwerbseinkommen im unteren Bereich – für einen Alleinernährer – noch unattraktiver würde als es ohnehin schon jetzt der Fall ist. Da die Einhaltung des Lohnabstandsgebotes z.B. durch einen gesetzlichen Mindestlohn oberhalb der Armutsgrenze politisch derzeit nicht mehrheitsfähig ist, wird das Lohnabstandsgebot in seiner auf die Alleinernährerfamilie bezogenen rigiden Fassung auch weiterhin über die Deckelung des Grundsicherungsbetrages aufrechterhalten (vgl. Bieritz-Hader 2001). Gleichzeitig verlangt das Prinzip des Forderns, dass auch die nicht-erwerbstätige Hausfrau und Mutter, die getreu dem traditionellen Alleinernährermodell – als Maßstab für die Höhe der Regelsätze der Grundsicherung – gelebt hat, nun „gefordert" wird, sich auf den Arbeitsmarkt zu begeben und ihrerseits die Rolle der Alleinernährerin aufzunehmen – so unwahrscheinlich es ist, dass ihr dies gelingen könnte!

Wir erkennen also das Prinzip, dass bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen der Grundsicherung nur dann gezahlt werden, wenn in der Haushaltsgemeinschaft alle verfügbaren Ressourcen mobilisiert wurden, wobei das Bedarfsniveau der Grundsicherung durch die Orientierung an der Alleinernährerfamilie unrealistischerweise nach unten gedrückt wird. Für die Gestaltungsmöglichkeiten der Personen bedeuten die Regeln der Bedarfsgemeinschaft, dass es auf frühere oder gewünschte Arrangements der Arbeitsteilung nicht mehr ankommt, ebenso wenig wie auf den Ehestatus. Unabhängig davon, wie zuvor die finanzielle Zuständigkeit für die Unterhaltung der Mitglieder des Haushalts geregelt war, unabhängig davon, ob Unterhaltsansprüche bestehen, ob sich die Partner – verheiratet oder unverheiratet – bislang als moderne Zweiverdiener verstehen und dies auch in Zukunft so handhaben wollen, sie sind gehalten, fortan alles miteinander zu teilen, und notfalls muss eine/r für alle sorgen.

4.3 Die Folge: Kein wesentlicher Beitrag zum Haushaltseinkommen mehr möglich

Ist es schon fast unmöglich für eine ALG-II-BezieherIn, die ihre Leistung vollständig erhält, in einer Lebensgemeinschaft oder Familie noch einen relevanten Beitrag zum Haushaltseinkommen zu leisten, so ist dies vollkommen unmöglich, wenn bei einer Person das ihr an sich zustehende ALG II wegen der Anrechnung von Partnerressourcen gekürzt wird oder ganz entfällt. Das bedeutet für die arbeitslose Person, dass sie jetzt vollständig vom Unterhalt des Ehegatten oder Lebensgefährten abhängig wird. Eine solche Situation hat natürlich negative Folgen für die Anerkennung und Verhandlungsmacht der abhängigen Person in der Zwei-

erbeziehung oder Familie, insbesondere wenn der Zustand über längere Zeit hinweg andauert. Bei unverheirateter heterosexueller bzw. nicht eingetragener homosexueller Konstellation besteht zudem gar keine rechtliche Möglichkeit, auch nur den geringsten Betrag zum Lebensunterhalt einzuklagen (s.o.).

In der sozialen Realität sind Frauen eher als Männer mit einer solchen Situation der Bedürftigkeit und Abhängigkeit vertraut. Aber nicht alle finden sich damit ab, vor allem stößt es solchen Frauen übel auf, die einen emanzipierten Entwurf der Partnerschaft leben wollen. Und es dürfte dann für die jeweiligen Partner schwer sein, ihre wirtschaftliche Macht *nicht* „raushängen“ zu lassen. Auch in Zweierbeziehungen gilt häufig der Satz: Wer zahlt, schafft an! Umgekehrt ist es zunehmend eine neue Erfahrung für Männer, die ALG II beantragen, von ihrer Ehefrau oder Freundin abhängig zu werden. Es gibt in den von unserer Projektgruppe durchgeführten qualitativen Interviews[6] einige Hinweise darauf, dass die Wahrnehmung der Situation und die Verhandlungsmacht geschlechtsspezifisch durchaus unterschiedlich sind, je nachdem ob eine Frau von ihrem Partner abhängig ist oder umgekehrt ein Mann von seiner Partnerin. Bei einigen arbeitslos gewordenen Männern unseres Samples handelte es sich um „verhinderte Ernährer“, die zuvor Allein- oder Hauptemährer waren und nun vom Zuverdiensteinkommen ihrer Ehefrau oder Lebensgefährtin „miternährt“ werden mussten. Nach ihrer Wahrnehmung erscheint diese Ernährerkonstellation unangenehm und wenig ausbaufähig, so dass sie danach streben, die Hauptverdienerstellung wieder zu erlangen. Entsprechend vehement erwarten sie dann von den anderen Familienmitgliedern, dabei in vollem Umfang unterstützt zu werden (vgl. Künzel 2007; Berghahn et al. 2007; Wersig/Künzel/Berghahn 2006).

Die Erwartung des Gesetzgebers geht ebenfalls in beide Richtungen, einerseits soll die arbeitslose und bedürftige Person von haushaltsangehörigen Person miternährt werden, andererseits sollen alle in der Bedarfsgemeinschaft Lebenden zusammenwirken, um die Bedürftigkeit des oder der erwerbsfähigen Arbeitsuchenden zu beseitigen, ihn (oder manchmal auch sie) also wieder in Arbeit zu bringen. Ob dabei die Rechnung aufgeht, dass mehr Ehefrauen erwerbstätig sein werden, um ihre Männer und Kinder zu ernähren, wird noch empirisch zu überprüfen sein. Möglicherweise fördert „Hartz IV“ Tendenzen, sich in einer Alternativökonomie aus Sozialtransfers, Schwarzarbeit und ländlicher oder suburbaner Naturalwirtschaft einzurichten, anstatt die Integration in reguläre Erwerbsarbeit zu stärken.

[6] Im Projekt “Ernährermodell” (vgl. Anm. 1) wurde untersucht, ob die rechtlichen Regelungen an den Schnittstellen des ehelichen Unterhaltsrechts mit dem Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht strukturelle Hindernisse für eine Gleichstellung von Frauen in der Existenzsicherung darstellen. Dazu wurden u.a. Interviews mit Betroffenen der Kürzung oder Streichung von ALG-II-Ansprüchen wegen der Anrechnung von Partnereinkommen oder –vermögen geführt, um subjektive Erfahrungen und die Einstellungen von sozialrechtlich Betroffenen zu Einstandspflichten, Ehe und Subsidiaritätsprinzip einbeziehen zu können.

4.4 Wozu der Begriff „Bedarfsgemeinschaft"?

Welchen Zweck erfüllt nun die Einführung des Begriffs der Bedarfsgemeinschaft? Der Schwerpunkt des füreinander Einstehens liegt – wie erwähnt – bei den Paaren, die füreinander aufkommen sollen, daneben müssen Eltern für ihre Kinder – nunmehr bis zum 25. Lebensjahr – einstehen. Das Einstehen bezieht sich auf die Berechnung des durch eigenes Einkommen (und Vermögen) der Gemeinschaft ungedeckten Bedarfs an ALG II. Ergänzend dazu wurde ein Kinderzuschlag eingeführt, um die Gruppe von einkommensschwachen Eltern nicht künstlich zu ALG-II-Empfängern zu machen, wenn eine erwachsene Person sich zwar selbst ernähren kann, nicht aber ihr Kind. Gemeint sind zwar in erster Linie minderjährige Kinder, darunter fallen jetzt aber auch 18 bis 25-Jährige, soweit sie im elterlichen Haushalt wohnen und durch die Zahlung des Zuschlags Hilfsbedürftigkeit vermieden werden kann.

Das Einstehen für die PartnerIn und das Einstehen für minderjährige und junge erwachsene Kinder wird ansonsten im Gesetz regulativ nahezu gleich behandelt. Bedenkt man, dass die Unterhaltspflicht für minderjährige Kinder und Kinder in der Ausbildung eine andere praktische und rechtsethische Grundlage hat als die Unterhaltspflicht zwischen Erwachsenen, so wird deutlich, dass hier zwei sehr unterschiedliche Konstellationen in fragwürdiger Weise normativ gleichgesetzt werden. Der Zweck der Einführung des Begriffs Bedarfsgemeinschaft könnte insofern auch darin bestehen, den Unterschied zu verwischen und zu suggerieren, dass die wirtschaftliche Vergemeinschaftung auf der Paar- und Erwachsenenebene genauso legitim und selbstverständlich sei wie das Einstehenmüssen der Eltern für ihre minderjährigen Kinder, die sie immerhin in die Welt gesetzt haben und die sich als Minderjährige in der Regel nicht selbst ernähren können.

Hinzu kommt ein weiterer Widerspruch, denn obwohl die Rhetorik der Arbeitsmarktreformen auf die „Stärkung von Eigenverantwortung" zielt, bleibt unklar, wer das Subjekt der *Eigen*-Verantwortung sein soll. Paare und Eltern-Kind-Beziehungen sind als solche keine rechtsfähigen Subjekte. Nur das Individuum erfüllt die Subjektvoraussetzungen, denn bei den Regelungen zur Erwerbsfähigkeit, Verfügbarkeit, Qualifikation usw. geht es jeweils um *individuelle* Gegebenheiten. So haben wir es hier mit Subjekten von unterschiedlicher Möglichkeit und Befähigung zur wirtschaftlichen Eigenverantwortung und „Selbstunterhaltung" zu tun. Zwischen (minderjährigen) Kindern und Ehepartnern besteht zudem ein kategorialer Unterschied. Dass Kinder und Jugendliche ihren Lebensunterhalt in der Regel nicht selbst beschaffen können, gilt als selbstverständlich, aber trifft dies auch auf das Verhältnis von Eheleuten zueinander oder gar unverheirateten LebensgefährtInnen zu? So wird also im Begriff der Bedarfsgemeinschaft etwas gleichgesetzt, was normativ recht unterschiedlich ist. Die Faktizität der so genannten Hartz-IV-Reform läuft daher auf eine Zwangsvergemeinschaftung von Subjekten mit sehr ungleichen Befähigungen zur Eigenverantwortung hinaus, ganz so als stünden wir noch in feudalen Zeiten, als das Individuum noch keinen gleichen Rechtsstatus

hatte und die agrarische Bevölkerung eine „Ökonomie des ganzen Hauses“ praktizierte. Damals arbeiteten alle – mehr oder weniger autoritär und patriarchalisch angeleitet in Haus, Hof und auf dem Feld zusammen, um den gemeinsamen Lebensunterhalt zu erarbeiten, den sie dann idealer Weise gemäß dem zuerkannten Bedarf aufteilten.

5 Die Bedarfsgemeinschaft als verfahrensrechtliche Konstruktion

Was ist nun verfahrensrechtlich zur Bedarfsgemeinschaft geregelt? Entgegen dem grundsätzlichen Anspruch der deutschen Rechtsordnung, individuelle soziale Rechte zu garantieren, treten Individuen im neuen SGB II hinter den „Bedarfsgemeinschaften“ zurück. Das Rechtssubjekt des „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ konstituiert zwar die Bedarfsgemeinschaft, ohne ihn kommt keine solche zustande. Dann aber behandeln die Regelungen des SGB II den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen so gut wie nie als eigenständiges Rechtssubjekt, sondern immer im Zusammenhang mit der Bedarfsgemeinschaft. Das Ziel, den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Arbeit zu bringen, wird per Gesetz zum Ziel der gesamten Bedarfsgemeinschaft erklärt. Wie dies funktionieren soll, bleibt unklar. Klar ist nur das staatliche Ziel der Verwaltungsvereinfachung. Alle Leistungen sollen aus einer Hand erfolgen; deshalb sollen auch nicht erwerbsfähige Mitglieder des Haushalts (zum Beispiel minderjährige Kinder) Leistungen gemäß dem SGB II erhalten (Sozialgeld).

Dass das staatliche Recht soziale Konstruktionen schafft, ist schon fast eine Binsenweisheit, hier aber wird es besonders deutlich: Bedürftigkeit wird definitorisch erzeugt, indem im Unterschied zum früheren Sozialhilferecht ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft, das zwar sich selbst ernähren kann, nicht aber die anderen Personen, selbst anteilig als bedürftig gilt (§ 9 Abs. 1, 2 S. 3 SGB II). Warum jedoch soll jemand trotz eigenen ausreichenden Einkommens verpflichtet werden, dieses für andere einzusetzen und dadurch selbst zum „Sozialfall“ zu werden? (Die Regelung zum Kinderzuschlag kann lediglich in Fällen der knappen Verfehlung der Bedarfsdeckung Abhilfe schaffen.) Dies ist im Hinblick auf verfassungsrechtliche Auslegungen zur Menschenwürde problematisch. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner verfassungsgerichtlichen Steuerrechtsprechung gerade gebrandmarkt, wenn der Staat z.B. das Existenzminimum besteuert und den Einzelnen dadurch zum Sozialleistungsempfänger macht. Hier aber geschieht ähnliches.

Über den Sinn der Bedürftigkeitsdefinition kann man nur spekulieren. Ähnlich wie bei der Einführung des homogenisierenden Begriffs der Bedarfsgemeinschaft lassen sich ideologische Gründe vermuten: Das Füreinandereinstehen soll für die Bedarfsgemeinschaft unabweisbar und unhinterfragbar sein, auch über zivilrechtliche Unterhaltspflichten hinaus. Wer seine Unterhalts- und Einstandspflichten nicht erfüllen kann, ist demnach kein wirtschaftlich eigenständiger Bürger, sondern

bedürftig und damit „Kostgänger des Sozialstaats", auch wenn er selbst für sich keine Leistungen bräuchte. Das bedeutet: Wer so wenig Einkommen hat, dass er nicht für seine „engsten Angehörigen" sorgen kann, verfehlt das Ziel der sozialbürgerlichen Eigenverantwortung. Eigenverantwortung und „Sich-selbst-ernähren-Können" werden gleichgesetzt mit einem erfolgreichen Familienernährerdasein. Ein Werbespruch der Bundesregierung zu Hartz IV lautete: „Sozial gerecht ist es, Menschen [...] in die Lage zu versetzen, selbst für sich und ihre Familie zu sorgen."[7] Der Mensch und „seine Familie"! Hier wird deutlich, dass alles aus der Wunschperspektive des männlichen Ernährers gesehen wird. Die Ehefrau des Ernährers taucht von vornherein nur als Abhängige auf, allenfalls ist an einen Rollentausch zu denken, nicht aber besteht der Anspruch, dass jeder Mensch für sich selbst und (anteilig) für seine Kinder sollte sorgen können. Letzteres würde für ein egalitäres Zweiverdienermodell sprechen, hier aber regiert (noch?) das Allein- oder Hauptverdienermodell.

Die Vertretung der Bedarfsgemeinschaft erfolgt im Regelfall durch *eine* Person: nämlich die hilfsbedürftige erwerbsfähige Person. § 38 SGB II statuiert hierfür eine Vertretungsvermutung: Es wird vermutet, dass der Antragsteller bevollmächtigt ist, Leistungen für die anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu beantragen und entgegenzunehmen. Diese Vermutung gilt nicht, wenn diese Personen der Arbeitsagentur gegenüber deutlich machen, ihre Interessen selbst wahrnehmen zu wollen. Trotzdem herrscht hier das Prinzip: Im Regelfall gilt Vergemeinschaftung.

Ähnliches gilt für die Eingliederungsvereinbarung: Sie wird im Regelfall für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gemeinsam geschlossen. § 15 Abs. 2 SGB II regelt: Die Eingliederungsvereinbarung kann auch einen Bestandteil über die Leistungen, die an andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu erbringen sind, enthalten. Diese Regelung war schon vor Inkrafttreten hoch umstritten, beinhaltet sie doch das Bild des Familienvaters, der für seine Frau Vereinbarungen abschließt. Deshalb wurde mit dem kommunalen Optionsgesetz (vgl. Deutscher Bundestag 2004, S. 12) der Satz eingefügt, dass hierbei die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu beteiligen seien (§ 15 Abs. 2 S. 2 SGB II). Wünscht die zweite erwerbsfähige hilfebedürftige Person eine Einbeziehung in die Eingliederungsvereinbarung der anderen Person nicht, muss sie ein diesbezügliches „berechtigtes Interesse" darlegen, so lautet die Gesetzesbegründung in diesem Punkt (Deutscher Bundestag 2003, S. 54). Der Regelfall ist also die Behandlung als Annex einer anderen Person; ein Interesse, die eigenen Rechte und Pflichten gegenüber der Arbeitsagentur individuell zu vertreten, muss als „berechtigt" erst begründet werden.

Die verknüpfte Betrachtung der Bedarfsgemeinschaft birgt die Gefahr, dass der Gesamtaufwand an Eingliederungsleistungen in den Mittelpunkt rückt, nicht die individuelle Betreuung. In der Praxis hat „der Fallmanager" bei der konkreten Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen einen großen Ermessensspielraum. Dass dieses Ermessen bei einer verknüpften Eingliederungsvereinbarung ohne Ge-

[7] Anzeige der Bundesregierung zu Hartz IV vom 3. September 2004 in diversen Tageszeitungen.

schlechterstereotype (also gerade nicht: Fortbildung für den Ehemann, Ein-Euro-Job für die Ehefrau) ausgeübt wird, ist eher unwahrscheinlich.

6 Zur fragwürdigen Legitimität der Vergemeinschaftung von Paaren

Dass Eheleute füreinander einstehen sollen, gilt in unserer Rechts- und Sozialordnung als so selbstverständlich, dass fast niemand daran explizit zu zweifeln wagt. So konstatierte z.B. der 2004 von der rot-grünen Bundesregierung eingesetzte Ombudsrat zur Grundsicherung schon in seinem „Zwischenbericht" zu Hartz IV (vgl. Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende 2005) eine Menge Eingaben zur Bedarfsgemeinschaft (12 Prozent) und Einkommensanrechnung (3,8 Prozent), aufgelistet sind im Detail auch einige Unzulänglichkeiten und Anwendungsfehler. Der Ombudsrat sah aber weder selbst grundsätzlichen Änderungsbedarf im Hinblick auf geschlechtsspezifische Schieflagen, noch wurde über grundsätzliche Kritik aus dem Kreis der Betroffenen berichtet. Dasselbe gilt für den Abschlussbericht (vgl. Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende 2006). Dass solche von Betroffenen gar nicht vorgetragen wurde, erscheint angesichts der Fülle der Eingaben unwahrscheinlich. Vermutlich hat der normative Filter der Ombudspersonen verhindert, dass diese ein berechtigtes Interesse in den weiteren, nicht aufgegriffenen Beschwerden erkannt haben.

Betroffene, feministisch und frauenpolitisch engagierte Kreise, auch international vergleichend arbeitende WohlfahrtsstaatsforscherInnen sehen die Vergemeinschaftung erwachsener gleichberechtigter PartnerInnen dagegen grundsätzlicher und kritischer. Was also lässt sich dagegen vorbringen?

Juristisch und sozialtheoretisch gibt es drei Argumentationsstränge, die die Selbstverständlichkeit der Vergemeinschaftung in Frage stellen:

- Die Widersprüchlichkeit der Gleichbehandlung von Ehe und Nicht-Ehe bei den Lasten der Ehe,
- Die Frage nach dem Rechtsgrund für den Ehegattenunterhalt,
- Die Frage nach mittelbarer Diskriminierung.

6.1 Die Behandlung von Ehe und Nicht-Ehe als „Gordischer Knoten" des Verfassungsrechts

Die sozialrechtliche Einstandspflicht von eheähnlichen Partnern wird im Allgemeinen auf den verfassungsrechtlichen Schutz der Ehe in Art. 6 Abs. 1 GG zurückgeführt. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen normativen Zusammenhang immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass nämlich Eheleute nicht gegenüber unverheirateten heterosexuellen Konstellationen benachteiligt werden dürften. Aus diesem Grund sah das Bundesverfassungsgericht die Anrechnung von Partnereinkommen auch bei unverheirateten Paaren als verfassungsgemäß an, um die Ehe zu

schützen und Eheleute nicht zu benachteiligen. Dabei wurde allerdings festgelegt, dass nur „eheähnliche" Paare, also solche mit vergleichbarer Bindungsintensität, mit Einstandspflichten belastet werden dürften. Dies war Inhalt der bereits erwähnten Arbeitslosenhilfeentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1992 (BVerfGE 87, 234–269). Um die Gleichbehandlung von ehelichen und eheähnlichen Paaren bezüglich der Lasten der Ehe akzeptabler zu machen, erhöhte und dynamisierte das Bundesverfassungsgericht die Selbstbehalte und gab der Gesetzgebung eine entsprechende Anpassung der Regelungen auf.

Mit der Schaffung des neuen Rechtsinstituts der gleichgeschlechtlichen eingetragenen Lebenspartnerschaft für Schwule und Lesben von 2001 entstand neuer Widerstand gegen die Anrechnung von Partnereinkommen und -vermögen bei „eheähnlichen" Partnern. Für gleichgeschlechtliche Paare, die ihre „Homoehe" im Partnerschaftsregister eintragen lassen, gelten die gleichen Pflichten im bedürftigkeitsgeprüften Sozialrecht wie für Eheleute. Jedoch trat zunächst keine Parallelisierung für die *nicht* eingetragenen, aber zusammenlebenden gleichgeschlechtlichen Männer oder Frauen ein. Sie blieben auch mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe von finanzieller Vergemeinschaftung verschont. Dies sahen betroffene heterosexuelle unverheiratete Paare als Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) an; einige untere Sozialgerichte griffen dies auf und setzten in Einzelfällen die Einstandspflicht „eheähnlicher", d.h. heterosexueller Paare aus (vgl. Berghahn/Wersig 2005).

Aber das Bundesarbeitsministerium ruhte nicht und so bezog die Gesetzgebung mit dem sogenannten SGB-II-Fortentwicklungsgesetz vom 20. Juli 2006, das zum 1. August 2006 in Kraft trat, die „ohne Eintragung" zusammenlebenden gleichgeschlechtlichen Paare in die Anrechnung von Partnereinkommen und -vermögen mit ein (Berghahn/Wersig 2006). Gleichzeitig verschärfte die Gesetzgebung die Praxis der Anrechnung für alle unverheirateten Paare, indem sie eine Beweislastumkehr und eine gesetzliche Vermutung des Einstehens für die jeweils andere Person vorsah. Nunmehr sind alle in Zweierbeziehung Zusammenlebenden verpflichtet, füreinander einzustehen, soweit auf sie bestimmte Vermutungsmerkmale zutreffen und sie diese nicht widerlegen können. Vermutet wird dann ein „wechselseitiger Wille, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen" (§ 7 Abs. 3a SGB II). Die Merkmale sind: Längeres Zusammenleben (länger als ein Jahr), gemeinsames Kind im Haushalt, Versorgung von Kindern oder Angehörigen im Haushalt oder die Befugnis, über Einkommen oder Vermögen des anderen zu verfügen (§ 7 Abs. 3a Nr. 1–4 SGB II). Der Begriff der „Eheähnlichkeit" wird im Gesetz jetzt nicht mehr verwendet, da er nur die heterosexuelle Konstellation bezeichnet, nunmehr aber auch die homosexuelle in die Vergemeinschaftung bezüglich der Lasten einbezogen ist.[8] Die Ehe wurde auf diese Wei-

[8] Nach dem Wortlaut der Vermutungsmerkmale sind auch Wohngemeinschaften erfasst, die Ausführungsvorschriften der BA und Jobcenter begrenzen die Anwendung des Gesetzes jedoch vorerst auf hetero- und homosexuelle Zweierbeziehungen, obwohl es auf sexuelle Beziehungen konkret nicht ankommt.

se noch weiter verallgemeinert; bedenklich eingeschränkt ist durch die Beweislastumkehr nun dagegen faktisch die Möglichkeit, sich seiner „negativen Eheschließungsfreiheit" zu bedienen, was ebenfalls ein Garantiebestandteil des Art. 6 Abs. 1 GG ist.

Die Widerlegung der Vermutung ist zwar möglich, obliegt aber dem Antragsteller oder der Antragstellerin und kann jedenfalls nicht mit der schlichten Behauptung erfolgreich bewältigt werden, dass es sich lediglich um eine Wohngemeinschaft handele und die andere Person nicht zahle. Dies wird vom Jobcenter in der Regel als „Schutzbehauptung" zurückgewiesen. Sobald Anzeichen für eine (intime oder enge) Zweierbeziehung von den Betroffenen eingeräumt werden müssen, haben die Personen nur noch geringe Chancen, die vergemeinschaftende Vermutung zu widerlegen ein Paar zu sein. Zweifelsfreie Wohngemeinschaften werden zwar (noch?) nicht mit einer vollständigen Einstandspflicht belegt, jedoch steht bei Zweier-WGs immer die Vermutung einer engen Zweierbeziehung im Raum. Betroffene, die sich als unverheiratete Partner gegen die Vergemeinschaftung wehren, sprechen mitunter davon, sie fühlten sich durch die Anrechnung von Partnereinkommen wie „zwangsverheiratet".[9] Da gleichzeitig auch eine Ausdehnung der Einstandspflichten von Partnern für haushaltsangehörige Stiefkinder, d.h. Kinder des hilfebedürftigen Elternteils, stattfand und ebenfalls auf unverheiratete, aber gesetzlich „vermutete" Partner bezogen wurde, haben zahlreiche Betroffene Klagen zu den Sozialgerichten erhoben, bei denen auch die Verfassungskonformität der neuen Regelungen bezweifelt wurde. Die Entscheidungen der Gerichte bieten ein widersprüchliches Bild, auf das hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Da die Einstandspflicht für Stiefkinder anscheinend weniger selbstverständlich ist als die Einstandspflicht für unverheiratete Partner, haben auch einige Gerichte bislang etwas mutiger gegen die Einstandspflicht von unverheirateten Stiefeltern entschieden (vgl. Wersig 2007).

6.2 Rechtsgrund Ehe und ehelicher Unterhalt

Die gesetzgeberische Ausrichtung der sozialrechtlichen Rechtsfolgen von Langzeitarbeitslosigkeit am Modell der Ehe bzw. Ernährerehe führt zu der Frage, wie sich denn eigentlich bei Eheleuten die Einstandspflicht legitimiert: Das ist leicht gesagt, es ist der eheliche Unterhalt (im BGB: „Familienunterhalt" vgl. 1360), den Eheleute sich gegenseitig schulden und der deshalb sozialrechtlich vorausgesetzt wird, hierauf beruht das Subsidiaritätsprinzip. Die Unterhaltspflicht ist gesetzlich festgelegt, der gegenseitige Anspruch auf Unterhalt während des Zusammenlebens ist jedoch nicht bezifferbar, eingeklagt werden können allenfalls einzelne zweckgerichtete Bedarfspositionen wie Taschengeld oder Wirtschaftsgeld, was so gut wie

[9] So drückte sich ein Interviewpartner unseres Projekts „Ernährermodell" aus, als er telefonisch über seine jüngsten gerichtlichen Schritte berichtete.

nie geschieht. Erst mit der Trennung oder Scheidung wird der Unterhaltsanspruch der bedürftigen Person auf Antrag hin bezifferbar.[10]

Der eheliche Unterhalt ist eine Rechtsfigur, die aus dem 19. Jahrhundert stammt (vgl. Wersig/Berghahn 2005). Damals wurden die gesellschaftlichen Regeln der bürgerlichen Ehe zum gesetzlichen Maßstab für alle Ehen und Gesellschaftsmitglieder gemacht und im BGB-Familienrecht von 1896 festgelegt. Das gesellschaftliche, d.h. bürgerliche Leitbild sah so aus, dass Männer und Frauen heiraten sollten, Kinder bekommen und sie aufziehen; Sexualität war nur in der Ehe in legitimer Weise möglich, vor- und außereheliche Sexualität, Ehebruch, der Verkauf von Verhütungsmitteln sowie Abtreibung waren pönalisiert, nichteheliche Mutterschaft wurde geächtet, die daraus hervorgehenden Kinder wurden stigmatisiert. Männer und Frauen sollten auch deshalb in die Ehe „gezwungen" werden, weil sich auf diese Weise eine bestimmte Arbeitsteilung für die gesellschaftliche Reproduktion organisieren ließ: Männer sollten erwerbstätig sein, Frauen dagegen das Hauswesen leiten oder besorgen, die Kinder betreuen oder – in besseren Kreisen – betreuen lassen, das Erziehungsrecht stand – getreu den patriarchalischen Grundsätzen – nur dem Vater zu. Die Existenzsicherung von Frau und Kindern oblag auf diese Weise allein dem Ehemann und Familienvater; die Frau tauschte im Ehekontrakt Familienarbeit und Gehorsam gegen lebenslange Versorgung durch Unterhalt.

Dieses Tauschverhältnis ist zum Glück mittlerweile modifiziert worden. Nach 1949 wurde durch Gesetz und Verfassungsgerichtsurteile allmählich Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau in der Ehe geschaffen, zudem sind die rechtlichen Rollen der Eheleute heute nicht mehr geschlechtsspezifisch definiert. Warum also muss die eine Person die andere dann heute noch zwangsläufig „unterhalten"? Müsste es nicht in einer egalitären Ordnung vorrangig so sein, dass beide sich selbst durch Erwerbseinkommen und eigenständige sozial(versicherungs)-rechtliche Ansprüche ernähren können? Das Eherecht des BGB setzt gleichwohl eine volle Unterhaltungspflicht (in § 1353 Abs. 1 Satz 2 BGB) fest; und für nicht verheiratete Paare wird von der herrschenden Meinung die „Wirtschaftsgemeinschaft" des zusammenlebenden Paares als Rechtsgrund für sozialrechtliche Einstandspflichten bemüht. Tatsächlich aber ist dies, wie man am Fall einer schlichten Wohngemeinschaft sieht, keine überzeugende Rechtfertigung für eine Unterhaltungspflicht.

Zudem zeigt die faktische Betroffenheit durch Unterhaltsabhängigkeit bei Ehegatten, dass die Auswirkungen der Unterhaltsregeln im Eherecht und der Subsidiaritätsregeln im Sozialrecht (der steuerfinanzierten Leistungen) sehr geschlechtsspezifisch sind, denn es beantragen fast nur Frauen nach Trennung oder Scheidung Unterhalt, weil sie sich anders nicht ernähren können und privater Unterhalt grundsichernden Leistungen (wie ALG II) gemäß gesetzlicher Anordnung vorgeht.

[10] Er umfasst gegenüber einem erwerbstätigen Verpflichteten in der Regel 3/7 der Einkommensdifferenz beider Ehegatten, berechnet von den „bereinigten" Nettoeinkommen.

Insgesamt ist es jedoch eine Minderheit, die überhaupt Ehegattenunterhalt beantragt, und noch viel weniger Personen erhalten ihn tatsächlich. Unterhalt als System der Existenzsicherung ist – jedenfalls nach Trennung und Scheidung – äußerst ineffektiv und unterliegt diversen Filter- und Selektionswirkungen (vgl. Berghahn 2007).

Unabhängig davon aber stellen viele Stimmen in der Politik sowie in der Fach- und Medienöffentlichkeit tatsächlich – in Bezug auf nachehelichen Unterhalt – die kritische Frage, welches eigentlich der Rechtsgrund für einen Unterhaltsanspruch ist, wenn die Eheleute schon lange auseinander sind und der Verpflichtete möglicherweise neu geheiratet hat. Um das Schicksal der „Zweitfrauen“ oder „Drittfrauen“ zu erleichtern und minderjährigen Kindern den Unterhalt zu sichern, hat die rot-grüne Bundesregierung eine Gesetzesinitiative zur Unterhaltsrechtsreform angestoßen, die unter der Großen Koalition aufgegriffen und weitergeführt wurde (vgl. Berringer 2007; Derleder 2007; Berghahn 2007 sowie Deutscher Juristinnenbund 2006). Die Reform tritt nun – nach mehrfacher Verschiebung und Modifikation – zum 1. Januar 2008 in Kraft.[11] Der Kindesunterhalt soll Vorrang vor dem Unterhalt der geschiedenen EhepartnerIn bzw. jeglichem Unterhalt für Erwachsene erhalten (erster Rang), Partnerinnen, die kleine Kinder betreuen, sollen unabhängig vom Ehestatus Vorrang vor geschiedenen Frauen genießen (im zweiten Rang), wenn diese keine kleinen Kinder (mehr) betreuen (dritter Rang) und auch keine sehr lange Ehedauer als Härtegrund vorweisen können. Zudem soll die Ex-Ehefrau stärker auf ihre wirtschaftliche Eigenverantwortung verwiesen werden. Hier ist deutlich die Tendenz zur Individualisierung erkennbar, und zwar mit neoliberalen Vorzeichen, denn die geringen faktischen Möglichkeiten vieler geschiedener Frauen, sich und ihre Kinder aus eigener wirtschaftlicher Kraft „durchzuschlagen“, bleiben in der geplanten Reform außer Betracht. Es handelt sich um eine weitere Individualisierung der Risiken zulasten von Frauen, ohne dass eine Gewährleistung gleicher individualisierter Chancen und Sicherungsmöglichkeiten einher geht, geschweige denn vorangegangen wäre.

Aber zurück zum Rechtsgrund des Ehegattenunterhalts und der Einstandspflicht: Die Schicksalsgemeinschaft, die von konservativer Seite oft angeboten wird, kann nicht überzeugend sein, denn sie wurde bei Trennung und Scheidung gerade aufgekündigt; fortdauernde Vorteile der Verpflichteten lassen sich ebenfalls meist nicht anführen. Liebe und Sexualität können allenfalls während des Zusam-

[11] Im Februar des Jahres 2007 erhob sich in der CDU/CSU plötzlich Widerstand gegen die Einbeziehung von Müttern junger nichtehelicher Kinder in denselben Unterhaltsrang wie die Ex-Ehefrau mit betreuungsbedürftigen Kindern. Dies sei eine Entwertung der Ehe. Daraufhin einigte man sich im Kabinett auf einen Kompromiss, der den Unterhaltsanspruch der unverheirateten Kindsmutter gemäß § 1615l BGB dem der geschiedenen Ehefrau mit Kleinkind nachordnete. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 2007 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20070228_1bvl000904.html) machte dieser geplanten Regelung einen Strich durch die Rechnung, so dass die Reform erneut verschoben wurde und sich das Kabinett und Gesetzgebung wieder im Wesentlichen auf die gleichrangige Behandlung ehelicher und nichtehelicher Mütter von Kindern bis drei Jahre verständigten.

menlebens einen subjektiven Verpflichtungsgrund liefern, nicht aber nach dem Ende der Beziehung. Selbst für die Dauer einer „intakten Ehe" können all diese Ansätze nicht begründen, warum der Ehegatte als Privatmensch zwingend für alle Benachteiligungen und Beeinträchtigungen der Existenzsicherung einer anderen Person einstehen soll, wenn er sie selbst in keiner Weise verursacht oder mitverursacht hat. Es handelt sich vielmehr, gerade bei längerer Arbeits- und Erwerbslosigkeit, um strukturell bedingte Bedarfslagen. Da zivilrechtliche Ansprüche im Allgemeinen auf das Verursacherprinzip (oder eine vertragliche Verpflichtung) zurückführbar sein müssen, der Verpflichtete hier aber eben in der Regel nicht an der strukturellen Benachteiligung durch Entgeltdiskriminierung, schlechtere Berufs-, Beschäftigungs- und Aufstiegschancen von Frauen schuld ist und ebenso wenig für die schlechte Kinderbetreuungssituation und andere Vereinbarkeitsprobleme persönlich verantwortlich gemacht werden kann, lässt sich die Frage nach einem zivilrechtlich tragfähigen Rechtsgrund immer weniger schlüssig beantworten. Warum sollen sich erwachsene Individuen mit dem beiderseitigen Anspruch auf Beruf und Familie eigentlich Unterhalt zahlen? Müsste das System nicht so gestaltet sein, dass sie sich beide gleichermaßen aus eigener Erwerbstätigkeit oder Lohnersatzleistungen ernähren können und ihre Kinder ebenfalls (anteilig)? Müssten nicht genügend flankierende Serviceeinrichtungen zur Verfügung stehen, damit Frauen und Männer gleichermaßen Beruf und Familie vereinbaren können? Hier stößt sich, wenn auch unter der Familienministerin Ursula von der Leyen ein Paradigmenwechsel durchgesetzt (Elterngeld als Lohnersatzleistung) bzw. angekündigt (starker Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige) wurde, der egalitäre Anspruch von Eheleuten noch immer an einem System, das Kindererziehung und Altenpflege ins Private verweist, Frauen dafür hauptsächlich verantwortlich macht und die Kosten wiederum privatisiert, allerdings auch das männliche Familienernährereinkommen öffentlich subventioniert (z.B. durch Ehegattensplitting).

Festzuhalten ist also, dass in der geltenden Rechtslage eine Aufteilung der Verantwortlichkeit angelegt ist, die via „Unterhalt" die Zuständigkeit für die Existenzsicherung von Frauen, d.h. Familienarbeiterinnen, privatisiert, um so auf der anderen Seite die Versorgung des Familienernährers – weiterhin, jedoch formal geschlechtsneutral – zum öffentlichen Anliegen der Arbeitsmarktpolitik und Sozialversicherung zu machen. Die geschlechtsspezifische Konnotation tritt bei näherem Hinsehen deutlich zu Tage. Rechtsdogmatisch wird die Situation davon geprägt, dass die Institution Ehe nach wie vor fest mit dem Subsidiaritätsgrundsatz verbunden ist und diese Kombination als hegemoniales Zwangsmodell auch nichtehelich Zusammenlebenden übergestülpt wird. Solange dies alles so bleibt, braucht die Politik kein geschlechtergerechtes individualisiertes, aber gleichwohl kollektiv und solidarisch organisiertes System auf die Beine zu stellen, welches Frauen wie Männern den *gleichen* Zugang zu Beruf *und* Familie gewährleistet.

6.3 Ein weiterer Ansatzpunkt: Die Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung

Mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn an sich geschlechtsneutrale Regeln zu signifikant benachteiligenden Ergebnissen für eine Geschlechtsgruppe führen, ohne dass dies zu rechtfertigen ist, wobei keine Geschlechterstereotype herangezogen werden dürfen.[12]

Schon relativ früh hat der Europäische Gerichtshof diesen Maßstab eingeführt und hat die europäische Richtliniengesetzgebung ein solches Verbot verankert. Mittlerweile gilt das Verbot von unmittelbarer und *mittelbarer* Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (und anderer Merkmale), weil entsprechende Richtlinien der EU bzw. EG für viele Rechtsbereiche der Mitgliedstaaten umgesetzt werden mussten.[13] Zudem kann man in dem Staatsziel der Gleichstellungsförderung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG die Rechtsfigur erkennen. Es müssten demnach alle Hindernisse für die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung für Frauen und Männer, die in den rechtlichen Regeln des Staates noch vorhanden sind, beseitigt werden. Dazu gehören auch Schnittstellen zwischen dem Unterhaltsrecht und wichtigen die Existenzsicherung von Menschen beeinflussenden Rechtsgebieten wie dem Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht.

Bei der sogenannten Hartz-IV-Reform geht es um das Sozialrecht. Die Schnittstelle „Anrechnung von Partnereinkommen" führt zu mittelbarer Diskriminierung (Benachteiligung von Frauen, ablesbar an den Geschlechterunterschieden im Bezug der Leistung ALG II; ob geschlechtsstereotypenunabhängige Rechtfertigung möglich ist, ist umstritten) (vgl. Wersig 2007). Hier stellt sich nun die Frage, ob dieser Aspekt in der Gesetzgebung beachtet wurde, ob die Gesetzgebung wenigstens versucht hat, etwas zum Abbau zu tun. Davon kann leider keine Rede sein, u.a. weil die herrschende Dogmatik des Subsidiaritätsprinzips bislang als dominant und entgegenstehend interpretiert wurde.

Noch sehen Familienrechtler und Verfassungsjuristen nämlich überwiegend eine Rechtfertigung der geschlechtsspezifischen Schieflage infolge der Anrechnung von Partnereinkommen im Subsidiaritätsprinzip und in dem Verfassungsgrundrecht von Ehe und Familie. Demnach sei die „kleinere Gemeinschaft der Ehegat-

[12] Nach der jüngeren EU-Richtlinie 2002/73/EG reicht schon eine deutliche Gefahr, dass es so kommen kann.

[13] Eine jüngere Richtlinie von besonderer Relevanz ist 2002/73/EG (Gleichbehandlung wegen des Geschlechts im Berufsleben). Allerdings berührt sie nicht das Diskriminierungsverbot in der staatlich organisierten sozialen Sicherung. Hierfür stellt die Richtlinie 79/7/EWG Regeln auf: Demnach gilt für die staatlichen Sozialversicherungssysteme und äquivalente steuerfinanzierte Sozialsysteme, die gegen die klassischen Arbeitnehmerrisiken absichern, ebenfalls das Verbot der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Davon ausgenommen ist allerdings die Sozialhilfe bzw. Grundsicherung des Existenzminimums, soweit sie nicht doch spezifische Arbeitnehmerrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter usw. absichern soll. Inwieweit die deutsche Grundsicherung nach dem SGB II von der Bindung an das Diskriminierungsverbot ausgenommen ist, ist erwartungsgemäß umstritten; eine Entscheidung des EuGH gibt es bislang nicht.

ten" vor der „größeren Gemeinschaft Staat" zunächst für die gegenseitige Selbsthilfe zuständig; außerdem würden Eheleute zum Ausgleich vom Staat gefördert, die Ehe sei eben das empfohlene passgerechte Regelungspaket. Den Subsidiaritätsgrundsatz sieht die herrschende Meinung als quasi verfassungsrechtlichen Wert an, obwohl er jedenfalls in dieser Bedeutung keineswegs im Grundgesetz verankert ist, sondern in einfachen Gesetzen stets auf neue justiert wird und daher auch abänderbar ist. Letztlich ist die Argumentation der Verteidiger der zentralen Stellung von Ehe und Subsidiarität zirkulär, denn das behauptete Primat der Ehe fordert einen besonderen Schutz für die Institution Ehe, nur um im nächsten Schritt auf der Grundlage dieses besonderen Schutzes die private Inpflichtnahme der Ehegatten und sogar der unverheiratet Zusammenlebenden zur Entlastung des Staates bzw. demokratischer Politik zu begründen. Bisweilen kommen auch metaphysische und religiöse Argumente zum „Wesen der Ehe" hinzu. Von einer überzeugenden Rechtfertigung, die ohne Geschlechterstereotype auskommt, kann also nicht die Rede sein.

7 Kommt das egalitäre Zweiverdienermodell?

Betrachtet man für die letzten zehn Jahre die Politik von Regierung und Opposition, so wird deutlich, dass die hehren Proklamationen der Gleichstellungsförderung und des Gender Mainstreaming für den hier in Rede stehenden Bereich der Erwerbsintegration von Frauen und der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht wirklich von Belang waren. Gerhard Schröder hat Affinitäten zum neoliberalen Modell britischer Herkunft gezeigt, z.B. als er in einem Interview im April 2001 Arbeitslose als tendenziell „faul" bezeichnete[14], die Mitnahmementalität vieler Leute kritisierte und dabei Beispiele von Ehefrauen brachte, denen er tendenziell sogar ihre Versicherungsleistung Arbeitslosengeld absprach, mangels Bedarf, weil sie einen verdienenden Mann hätten. „Nur die wirklich Bedürftigen" sollten Sozialleistungen erhalten, meinte Schröder – und steht nicht allein damit. Die Bedürftigkeitsprüfung müsste demnach überall angewendet werden, und selbstverständlich unter Einbezug des Partnereinkommens. So ist es nur folgerichtig, dass gleichzeitig mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auch die Verkürzung der Bezugszeit der Versicherungsleistung – jetzt ALG I – beschlossen und die Umschichtung eines Großteils der Arbeitslosen in die Grundsicherung vollzogen wurde. Die Arbeitsmarktpolitik definiert sich heute nämlich in erster Linie angebotsorientiert, die Arbeitskosten sollen gesenkt werden zugunsten der Unternehmen. Gleichwohl ist die Bundesrepublik aber gehalten, die europäischen Ziele einer tendenziell geschlechtergerechten Beschäftigungspolitik zu erfüllen. Die deutsche regierungsamtliche Erwerbsförderung bei Frauen richtet sich vor allem auf den Niedriglohn- und Teilzeitsektor mit kurzer Stundenzahl, der jedoch keine

[14] Von Wissenschaft und Presse wurde hauptsächlich der Vorwurf der Faulheit an Arbeitslose kritisch aufgegriffen (vgl. Oschmiansky 2003; Schmid/Oschmiansky/Kull 2001).

existenzsichernden Einkommen verschafft und daher auch keine Strategie zur Überwindung des männlichen Ernährermodells aufzeigt.

Wie aber ließe sich das männliche Ernährermodell überwinden? Relativ klar ist, dass die Chancen und Möglichkeiten der Existenzsicherung, auch im Bereich von Sozialansprüchen, individualisiert werden müssten, wie es dem Grundversprechen einer modernen Rechtsordnung mit Rechten und Teilhabe für das Individuum entspricht. Nur so lässt sich die mittelbare Diskriminierung vermeiden. Wie aber kann dieser Reformanspruch durchgesetzt werden? Dazu wären ja gewisse Zusatzinvestitionen in Betreuungsinfrastruktur, Beschäftigungs- und Gleichstellungsförderung und Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor notwendig. In Gesellschaft und Politik aber ist die Bereitschaft, hier Finanzressourcen zu investieren und zudem existenzsichernde Erwerbsarbeit z.B. durch Arbeitszeitverkürzung umzuverteilen, bislang kaum vorhanden.

Für die Parteien der Bundesrepublik war ein solcher Umbau lange Zeit kein Thema, eher einigte man sich auf die gegenteilige Strategie, die darin bestand, dass Frauen zugunsten der Demographie und zum Erhalt von Arbeitsplätzen und Familieneinkommen für die männlichen Ernährer während der „Familienphase“ aus dem Arbeitsmarkt herausgehalten werden sollten. Unter neoliberalen Vorzeichen scheint der soziale Wandel nun ohne staatlichen Einsatz geradezu automatisch als Folge von Strukturumbrüchen stattzufinden, nach dem Motto: Das Zweiverdienermodell kommt sowieso, nämlich als Folge der Absenkung der Löhne allgemein. Rot-Grün konnte sich während der eigenen Regierungszeit nicht so recht entscheiden, handelte ambivalent – mit gleichstellungsaffirmativer Rhetorik, aber am Subsidiaritätsprinzip orientierter Arbeitsmarktpolitik – und strich direkte Gleichstellungsmaßnahmen und eine Veränderung der strukturellen Anreize nach Basta-Manier von der Tagesordnung. Dialektischerweise findet mit der CDU-Bundesministerin Ursula von der Leyen ein massiver Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuung ab dem ersten Lebensjahr und eine verstärkte Förderung von gleichzeitiger Berufs- und Familienarbeit – ansatzweise auch mit Anreizen für Väter – statt. Somit kommen möglicherweise die gleichstellungspolitischen Aspekte der Erwerbsintegration von Frauen ebenfalls wieder zurück auf die politische Tagesordnung. Hier geht es nunmehr um die Finanzierung solcher Maßnahmen, und dabei stellt sich die Gretchenfrage, ob sich eine Mehrheit für die Antastung und Modifizierung des steuerlichen Ehegattensplittings findet.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahre besteht alles in allem wohl nur ein kleiner Hoffnungsschimmer für größere Strukturreformen zugunsten der Durchsetzung eines egalitären Zweiverdienermodels.

Sabine Berghahn, Dr. iur., Privatdozentin, Politikwissenschaftlerin und Juristin, tätig am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Politik und Recht, Entwicklung der Geschlechtergleichstellung und Antidiskriminierung, Familien- und Migrationspolitik. Jüngere Veröffentlichungen: Sabine Berghahn (2007): Verfassungsrecht und Verfassungswandel. Interpretationen zu Art. 3 und 6 des Grundgesetzes. In: Susanne Baer/Julia Lepperhoff (Hrsg.): Familie und Gleichstellung (Arbeitstitel), Bielefeld, S. 44–68; Sabine Berghahn (2007): Der Unterhalt im System der Existenzsicherung – Einleitung, sowie: Das System des Ehegattenunterhalts – ein Konzept für das 21. Jahrhundert? In: Dieselbe (Hrsg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden, S. 7–23 und S. 27–54; Sabine Berghahn (2007): Das Versprechen der Existenzsicherung durch die Ehe als „double bind". In: Kirsten Scheiwe (Hrsg.): Soziale Sicherungsmodelle revisited. Existenzsicherung durch Sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen. Baden-Baden, S. 67–83. Weitere Veröffentlichungen zum männlichen Ernährermodell und zum islamischen Kopftuch unter: Projekt „Ernährermodell": www.fu-berlin.de/ernaehrermodell und im Rahmen eines EU-Projekts zum islamischen Kopftuch: www.veil-project.eu. E-Mail: Berghahn@zedat.fu-berlin.de, Webseite: http://fu-berlin.de/~berghahn,

Literatur

Andreß, Hans-Jürgen/Borloh, Barbara/Güllner, Miriam/Wilking, Katja (2003): Wenn aus Liebe rote Zahlen werden. Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Wiesbaden

Berghahn, Sabine (2007): Das System des Ehegattenunterhalts – ein Konzept für das 21. Jahrhundert? In: Sabine Berghahn (Hrsg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland, Baden-Baden, S. 27-54

Berghahn, Sabine (Hrsg.) (2007): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland, Baden-Baden.

Berghahn, Sabine et al. (2007): Projektbericht (Mediumfassung), Projekt Ernährermodell. http://www.fu-berlin.de/ernaehrermodell/veroeff.html

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (2005): Homoeheähnlich. (=Kommentar zu einer Entscheidung des SG Düsseldorf). In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/2005, S. 528–531

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (2005): Vergemeinschaftung von (Ehe-) Partnern durch die Reformen der Agenda 2010 – eine Rückkehr zum „Geschlechtervertrag" des 19. Jahrhunderts? In: Femina Politica, 14. Jg., Heft 2/2005, S. 84–95

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria (2006): Was sucht der Sozialstaat in Schrank und Bett? Zur Debatte um Sozialleistungsmissbrauch durch „eheähnlich" Zusammenlebende. In: Detlef Georgia Schulze/Sabine Berghahn/Frieder Otto Wolf (Hrsg.): Politisierung und Ent-Politisierung als performative Praxis. Westfälisches Dampfboot, Münster 2006, S. 100–117

Berringer, Christian (2007): Die geplante Reform des Unterhaltsrechts. In: Sabine Berghahn (Hrsg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland, Baden-Baden, S. 131–151

Bieritz-Harder, Renate (2001): Menschenwürdig leben. Ein Beitrag zum Lohnabstandsgebot des Bundessozialhilfegesetzes, seiner Geschichte und verfassungsrechtlichen Problematik, Berlin

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Infografik: Bedarfsgemeinschaft. Verfügbar unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/22200/infografik__bedarfsgemeinschaft.html <08.04.08>

Caritas (2005): Sozialmonitoring zu SGB II und SGB XII. Analysen und Lösungsvorschläge. Stand: 21.6.2005. Verfügbar unter: http://www.gesundheitberlin.de/download/Hintergrunddossier_Sozialmonitoring_2005.pdf <05.01.2008>

Derleder, Peter (2007): Die Unterhaltsrechtsreform als Neustrukturierung von Ehe und Familie. In: Sabine Berghahn (Hrsg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland, Baden-Baden, S. 153–167

Deutscher Bundestag (2004): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz), BT-Drs. 15/2816, 30.3.2004. Verfügbar unter http://dip.bundestag.de/btd/15/028/1502816.pdf <13.1.08>

Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 15/1516, 5.9.2003. Verfügbar unter http://dip.bundestag.de/btd/15/015/1501516.pdf <13.1.08>

Deutscher Juristinnenbund (2006): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts), vom 16.10.2006, abgegeben von Margret Diwell. Verfügbar unter: http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-zivil-familien-und-erbrecht/St06-25-UnterhaltsR/ <05.01.2008>

Künzel, Annegret (2007): Von Alleingelassen bis Mitversorgt. Empirische Befunde zu Einstandspflichten in Paarbeziehungen. In: Kirsten Scheiwe (Hrsg.): Soziale Sicherungsmodelle revisited. Existenzsicherung durch sozial- und Familienrecht und ihre Geschlechterdimensionen. Baden-Baden, S. 49–66

Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende (2005): Zwischenbericht vom 29.6.2005 (Kurt Biedenkopf, Hermann Rappe und Christine Bergmann). Verfügbar unter: http://www.vdk.de/cms/mime/890D1120052670.pdf <05.01.2008>

Oschmiansky, Frank (2003): Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 06-07/2003, S. 10–16

Ostendorf, Helga (2006): Arbeitsmarktreformen: Kommodifizierung, Familialisierung und Stratifizierung. In: Ursula Degener/Beate Rosenzweig (Hrsg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven, Wiesbaden, S. 259–279

Schmid, Günther/Oschmiansky, Frank/Kull, Silke (2001): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte. In: WZB-Mitteilungen, Sept. 2001, S. 6-10. Verfügbar unter: http://skylla.wzb.eu/pdf/2001/i01-206.pdf <05.01.2008>

Wersig, Maria (2007): „Patchworkfamilien" als Bedarfsgemeinschaften gemäß Sozialgesetzbuch II – Aktuelle Entscheidungen zur Anrechnung des Einkommens und Vermögens von Stiefelternteilen (Grundsicherung für Arbeitsuchende). In: Berghahn/Lange/Schultz (Hrsg.): Rechtshandbuch für Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte. Loseblattsammlung, Hamburg, Kap. 5.5 (Lieferung. 21/2007)

Wersig, Maria (2007): Die Schnittstellen des Ehegattenunterhalt zum Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht: Ehezentrierung als Grundlage des starken deutschen männlichen Ernährermodells. In: Sabine Berghahn (Hrsg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland, Baden-Baden, S. 275–288

Wersig, Maria/Künzel, Annegret/Berghahn, Sabine (2006): Ehezentrierung statt staatsbürgerlicher Solidarität der Geschlechter – wohin führen die Reformen im deutschen System der Existenzsicherung? In: Ursula Degener/Beate Rosenzweig (Hrsg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven, Wiesbaden, S. 301–319

Woratschka, Rainer (2007): Die Hartz-Reform trifft vor allem ältere Menschen und Frauen. In: Der Tagesspiegel vom 10.12.2007

Die Zukunft der Arbeit und ihre Destruktion durch die Hartz-Reformen

Jürgen Klute

„Arbeit ist die tätige Teilhabe an der Gestaltung einer humanen Gesellschaft." Diesen Satz schrieb die Synode der Evangelischen Kirche von Westfalen (EKvW) 1983 in ihrer Stellungnahme „Zukunft der Arbeit – Leben und Arbeiten im Wandel." Bereits ein Jahr zuvor hatte sich die Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) mit dem Thema des Wandels der Arbeitswelt auseinandergesetzt. Unter dem Titel „Zur Verantwortung der Kirche für die Arbeitswelt heute" (Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland 1982) hat sich die EKD-Synode differenziert mit dem Wandel der Arbeitswelt befasst und die Verantwortung der evangelischen Kirche für das in der Bundesrepublik stark durch lutherische und calvinistische Traditionen geprägte Arbeitsverständnis reflektiert.

Der Hintergrund dieser beiden Synodenbeschlüsse war die seit Mitte der 1970er Jahre entstandene Massenarbeitslosigkeit. Die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen überschritt seinerzeit erstmals seit der wirtschaftlichen Konsolidierung der Bundesrepublik die Grenze von einer Million und hat sich bis heute zwischen etwa drei bis fünf Millionen verstetigt.

Die beiden Synodenworte nahmen seinerzeit nicht nur das Krisenhafte dieser Entwicklung wahr. Die Monotonie und die gesundheitlichen Belastungen industrieller Arbeit bzw. der Charakter der industriellen Arbeit als entfremdeter Arbeit waren in den 1960er und 1970er Jahre immer wieder Gegenstand kritischer Reflexionen und Debatten. Deshalb begriffen die beiden Synodenworte die damalige Entwicklung eben auch als Chance, Arbeitswelt und Gesellschaft nachhaltig zu

humanisieren, das heißt, soweit als möglich von Zwängen und Belastungen zu befreien.

Diese kirchlich-sozialethische Debatte entsprach einer relativ breiten Debatte Anfang der 1980er Jahre, an der so unterschiedliche Persönlichkeiten wie Kurt Biedenkopf und André Gorz beteiligt waren. Die Beteiligten an dieser Debatte waren sich zumindest darin einig, dass die zunehmende Arbeitslosigkeit kein konjunkturelles Phänomen ist, sondern die Folge einer rasanten informationstechnologischen Entwicklung. Die Kernaussagen dieser Debatte sollen hier zunächst nachgezeichnet werden.

„1931/32 ging das Bruttosozialprodukt in Deutschland innerhalb von 8 Monaten um 25 % zurück. Heute verändert sich das Bruttosozialprodukt kaum. Das Volkseinkommen ist konstant oder leicht steigend. Gleichwohl nimmt die Zahl der Arbeitslosen zu. Das heißt, die Produktion, die das Volkseinkommen erzeugt, ist offensichtlich in Ordnung, leistungsfähig und stabil. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass der produktive Teil der Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland nicht in der Lage wäre, das gegenwärtige Sozialprodukt auf hohem Niveau und die konjunkturellen Schwankungen in engen Grenzen von 1–2 % zu halten.

Was heute betroffen ist, ist demnach nicht der produktive Teile unserer Volkswirtschaft, sondern das Verteilungssystem. Das System also, mit dem wir die Menschen am gemeinsam erzeugten Volkseinkommen beteiligen. Hier liegen die eigentlichen Probleme, hier ist der eigentliche Ort unserer Schwierigkeiten.

Das Verteilungssystem, das wir uns geschaffen haben, um alle Menschen am Volkseinkommen zu beteiligen, ist von den jüngsten wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen [...] betroffen und in seiner Funktionsfähigkeit teilweise außer Kraft gesetzt. Was wir erleben, ist keine Krise der Wirtschaft, sondern die Krise der Verteilungssysteme. Diese Krise ist dadurch entstanden, dass die moderne Technologie mit immer weniger Arbeit auskommt und deshalb immer weniger Menschen über die Teilnahme am organisierten, arbeitsteiligen Produktionsprozess am Volkseinkommen beteiligt werden können.

Daraus folgt: alle Maßnahmen, die auf die Verbesserung der Produktionsstruktur gerichtet sind, gehen am Problem der Arbeitslosigkeit vorbei, denn sie haben eine Verbesserung einer Struktur zum Ziel, die im wesentlichen gesund ist und deren marginale Verbesserung die eigentlichen Ursachen für die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen kann." (zit. n. Belitz 2004, S. 44f.)

Dieses Zitat von Kurt Biedenkopf stammt aus dem Jahre 1983. Das zweite Zitat aus dieser Debatte stammt aus dem Jahr davor, dem Jahr 1982. Es kommt aus der Feder von Wassily Leontief.

„Adam und Eva erfreuten sich vor der Vertreibung aus dem Paradies eines sorglosen Lebens im Überfluß, und das ohne Arbeit. Erst nach ihrer Vertreibung mußten sie und ihre Nachkommen sich kümmerlich durchschlagen, dazu verdammt, vom Morgengrauen bis zur Abenddämmerung zu arbeiten. Die Geschichte des technischen Fortschritts der letzten 200 Jahre ist im Grunde die Geschichte der Menschheit, sich langsam aber stetig wieder ein Paradies zu schaffen. Was aber würde geschehen, wenn wir uns tatsächlich darin wiederfänden? Wenn alle Güter und Dienstleistungen ohne Arbeit zu haben wären, würde niemand mehr gegen Entgelt beschäftigt. Arbeitslos sein hieße aber, ohne Einkommen sein, folglich

würden im Paradies alle solange Hunger leiden, bis sich eine den veränderten Produktionsbedingungen angepaßte Einkommenspolitik durchgesetzt hätte.

Früher oder später – sehr wahrscheinlich früher – wird sich die zunehmend technisierte Gesellschaft daher noch einem anderen Problem stellen müssen: der Frage einer sinnvollen Einkommensverteilung. […]

Um der Gefahr einer wachsenden, technisch bedingten Arbeitslosigkeit langfristig begegnen zu können, sollte die staatliche Politik das Ziel verfolgen, eine gerechtere Verteilung von Arbeit und Einkommen sicherzustellen, und zwar ohne dabei direkt oder indirekt den technischen Fortschritt zu behindern.

Es wird keineswegs leicht sein, die bestehenden Verhältnisse an die Erfordernisse und Auswirkungen arbeitssparender Technik anzupassen. Außerdem dürfte es einige Zeit brauchen, bis man von der protestantischen Arbeitsethik mit dem Ideal eines harten und fleißigen Arbeitseinsatzes abkommt." (zitiert nach Belitz 2004, S. 45)

Ein letztes Zitat aus jener Debatte kommt aus der Feder von André Gorz, ebenfalls aus dem Jahr 1982:

„Mit weniger Arbeit mehr produzieren, die Früchte des technischen Fortschritts besser verteilen, ein neues Gleichgewicht schaffen zwischen Pflichtarbeit und frei verfügbarer Zeit, allen Menschen die Möglichkeit zu einem entspannteren Leben und vielfältigeren Beschäftigungen geben, dies sind die neuen Ziele, um die es sozial und politisch zu kämpfen gilt." (ebd., S. 46)

Diese Zitate belegen: Von André Gorz auf der linken Seite bis hin zu Kurt Biedenkopf auf der konservativen Seite war den Teilnehmern jener Debatte zu Beginn der 1980er Jahre sehr bewusst, welche Bedeutung und welche tiefgreifenden Konsequenzen die technologische Entwicklung – das heißt: die rasante Entwicklung der elektronischen Datenverarbeitung – für die Arbeitswelt, aber auch für die gesamte Gesellschaft haben wird.

Ihnen war bewusst, dass der technologische Fortschritt zum einen eine qualitative Veränderung der Arbeitswelt bedeutet: Nämlich dass sich die Arbeitsbeziehungen und die Arbeitsorganisation nachhaltig ändern werden.

Vor allem aber war ihnen bewusst, dass der technologische Fortschritt quantitative Veränderungen der Arbeitswelt mit sich bringt: Also dass der Bedarf an Arbeitskräften langfristig und rasant zurückgeht – bei gleichzeitiger Steigerung der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, dass es also zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen wird, wie wir ihn in den 1980er und 1990er Jahren bis zum heutigen Tage hin erlebt haben und erleben.

Aus heutiger Sicht lässt sich sagen, dass Kurt Biedenkopf mit seiner Einschätzung von 1983 richtig gelegen hat (auch wenn er dieser Einsicht als Politiker nicht gefolgt ist): Wir haben keine Wirtschaftskrise, sondern wir haben eine Verteilungskrise. Wir haben es mit einem Konflikt um die Produktivitätsgewinne zu tun.

Die technologische Entwicklung bedeutet nicht zwangsläufig ein Drama, eine Katastrophe. In ihr liegt auch der Kern zu einer humaneren Zukunft, wie sie sich in dem Zitat von Gorz abzeichnet.

Vor diesem Hintergrund sind die eingangs zitierten Kirchenworte zu verstehen. Sie treten nicht nur für eine quantitative Neuverteilung der Erwerbsarbeit ein.

Sie zielen zugleich darauf, das Verhältnis von Erwerbsarbeit zu anderen Formen der Arbeit, wie reproduktive Arbeit, Eigenarbeit, Familienarbeit und ehrenamtliche Arbeit neu zu bestimmen. Der technische Fortschritt, der eine zunehmende Automatisierung menschlicher Arbeit ermöglicht und somit zunehmend mehr menschliche Arbeitskraft überflüssig macht, sollte durch eine Neuverteilung der Erwerbsarbeit und der Einkommen in sozialen und demokratischen Fortschritt transformiert werden.

Eine Transformation des technischen Fortschritts in sozialen und demokratischen Fortschritt ergibt sich aber nicht naturwüchsig, sondern wird nur das Ergebnis politischer Auseinandersetzungen sein. Sie wird – wenn es sie denn geben soll – nicht geschenkt, sie ist zu erkämpfen, wie die weiteren Entwicklungen in den 1980er und 1990er Jahre belegen.

Diese Debatte verstummte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich die Entwicklungsrichtung dann gänzlich verändert. Eine mittlerweile dominant gewordene neoliberale Wirtschaftspolitik führte dazu, Arbeit nur mehr als Kostenfaktor zu betrachten, der im Interesse einer zunehmenden Shareholder-Value-Orientierung (Aktionärsorientierung) durch die Nutzung technischen Fortschritts zu senken ist. Oder anders formuliert: Der technische Fortschritt der letzten Jahrzehnte wurde vorrangig in private Kapitalakkumulation transformiert. Die relative Balance zwischen Kapitalinteressen und den Interessen der Arbeitnehmerschaft, die für das bundesrepublikanische Konzept der sozialen Marktwirtschaft der Nachkriegsjahre (Rheinischer Kapitalismus) kennzeichnend war, hat sich infolge dessen radikal zugunsten der Unternehmensinteressen verschoben; vor allem zugunsten der so genannten Global Player.

Einen vorläufigen Höhepunkt hat diese Entwicklung mit den nach dem ehemaligen VW-Personalvorstand Peter Hartz benannten Reformen der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik erreicht. Den Hartz-Reformen liegt nicht mehr die Analyse der frühen 1980er Jahre zugrunde, dass die Arbeitslosigkeit im wesentlichen Folge der informationstechnologischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist. Die Hartz-Reformen unterstellen, dass Arbeitslosigkeit im wesentlichen Folge mangelnder Motivation der Betroffenen bzw. mangelnder Anreize zur Arbeitsaufnahme ist. Die sozialstaatlichen und tarifpolitischen Sicherungsinstrumente werden unter dieser Prämisse als Hemmnisse interpretiert, die einerseits eine zügige Überwindung der Arbeitslosigkeit und andererseits die zügige Entwicklung der Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft blockieren.

Den zweiten Aspekt haben 1999 die Sozialwissenschaftler und damaligen Regierungsberater und Mitglieder der Arbeitsgruppe „Benchmarking“ des seinerzeit von der rot-grünen Bundesregierung initiierten Bündnisses für Arbeit, Rolf Heinze und Wolfgang Streeck, explizit in die Debatte im Rahmen des Bündnisses für Arbeit eingebracht. In einem Spiegel-Artikel vom Mai 1999 vertraten sie die These, dass im industriellen Kernsektor die dort entwickelten sozialen und tariflichen Normen auch weiterhin Gültigkeit haben könnten. Sie seien jedoch nicht geeignet für die neu entstehende Dienstleistungsgesellschaft. Die Sozialstandards der In-

dustriegesellschaft könnten deshalb auch keine Anwendung finden in der Dienstleistungsgesellschaft (vgl. Heinze/Streeck 1999, S. 38f.). So gesehen lassen sich die Hartz-Reformen auch als Konsequenz aus dem Bündnis für Arbeit begreifen.

Die Hartz-Reformen haben sich aber keineswegs darauf beschränkt, den Druck auf arbeitslose Bürgerinnen und Bürger bis ins unerträgliche zu steigern. Sie haben ebenso den Druck auf die Beschäftigten massiv gesteigert. Und zwar in allen Wirtschaftssektoren, also auch im industriellen Kernsektor.

Der Druck auf die Beschäftigen resultiert vor allem aus zwei Teilbereichen der Hartz-Reformen: aus dem II. und dem IV. Gesetzespaket. Teil II der Hartz-Reformen hat die Leiharbeit dereguliert. Hier wirken vor allem zwei Deregulierungsmomente verheerend. Zum einen ist das so genannte Synchronisationsverbot aufgehoben worden. Das Synchronisationsverbot untersagte den Leiharbeitsfirmen eine Befristung ihrer Arbeitsverträge auf die Dauer der Verleihzeit. Mit der Aufhebung des Synchronisationsverbotes sind nicht nur die Leiharbeitsfirmen von der Verpflichtung entbunden worden, sich permanent um Nachfolgeaufträge für ihre Beschäftigten bemühen zu müssen. Auch der Kündigungsschutz von Leiharbeitnehmern ist faktisch außer Kraft gesetzt, worden. Zum anderen wurde mit Hartz II für die Leiharbeitsfirmen ein Druck zum Abschluss von Tarifverträgen erzeugt. Das klingt zunächst nach einer Stärkung der Arbeitnehmerinteressen. Doch bei genauerer Betrachtung wirkt diese Regelung gegenteilig. Hartz II schreibt vor, das Leiharbeitnehmer gleich bezahlt werden müssen wie die Arbeitnehmer im entleihenden Betrieb (equal pay), es sei denn, die entleihende Firma fällt in den Geltungsbereich eines eigenen Tarifvertrags. Dann gilt das Prinzip „equal pay" nicht. Das heißt, dann dürfen auf der Grundlage des Leiharbeitstarifs die (Tarif-) Löhne des entleihenden Betriebes unterschritten werden.

Diese Regelungen haben zu einer massiven Ausweitung der Leiharbeit geführt. Infolge dessen ist der (Lohn-) Druck auf die so genannten Kernbelegschaften deutlich gesteigert worden.

Das zweite große Druckpotential auf die Beschäftigten resultiert aus der Zusammenlegung der ehemaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (Hartz IV) bzw. zu einer unter der EU-Armutsgrenze liegenden steuerfinanzierten Pauschalleitung (vgl. Armes reiches Deutschland, S. 210). Sie ist verbunden mit der Kürzung des Arbeitslosengeldes I auf zwölf Monate (18 Monate für über 56-Jährige) und der Rücknahme der Zumutbarkeitsgrenzen – eine Neuregelung die von der rot-grünen Bundesregierung entgegen den Empfehlungen der Hartz Kommission vorgenommen wurde. Damit ist die Arbeitslosenversicherung ihrer politischen Schutzfunktion als lohnerhaltendes Regulativ beraubt worden.

Was das politisch bedeutet, erschließ sich in seiner vollständigen Tragweite erst, wenn man einen Blick zurück wirft auf die Anfänge der Arbeitslosenversicherung. Sie wurde 1927 eingeführt. Obgleich die materielle Armut in den 1920er Jahren noch deutlich dramatischer war, als sie es heute ist, betont Fritz Naphtali in seinem 1928 erschienen Buch „Wirtschaftsdemokratie", dass die Arbeitslosenver-

sicherung gerade nicht nur eine sozialfürsorgliche Funktion, sondern auch eine umfassende politische Funktion und Bedeutung hatte:

„Denn die den Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung gewährleistende Arbeitslosenversicherung hat höheren Sinn und Zweck als ausschließlich den der Bewahrung des einzelnen Arbeitslosen vor Hunger und Not. Sie schützt nicht nur den Arbeitslosen selbst, sie schützt auch den Arbeiter im Betriebe vor Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen; sie fängt die Rückschläge sinkender Konjunktur auf, weil sie die Rückzugslinie bildet, die einer wirtschaftlich geschwächten Arbeiterschaft den Widerstand gegen schrankenlose Ausnutzung des Konjunkturrückgangs ermöglicht. So schützt sie als lohnerhaltendes Element die Arbeiterschaft. Aber sie schützt auch die gesamte Volkswirtschaft vor planloser Vernichtung der Kaufkraft. Hier wird der eigentliche volkswirtschaftliche Sinn der Arbeitslosenversicherung offenbar, daß sie nämlich zwar nicht unmittelbar die Konjunktur zu beeinflussen vermag, aber die Rückschläge der Konjunktur ausgleicht und durch die Abwehr der willkürlichen Lohnverschlechterung die wichtigsten Voraussetzungen für die Wiedergesundung aufrechterhält." (Naptali 1928, S. 161)

Eben diese politische (Schutz-) Funktion der Arbeitslosenversicherung und der seit Beginn der 1980er Jahre von der Arbeitsverwaltung entwickelten Arbeitsmarktinstrumente, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor ökonomischer Erpressbarkeit zu schützen, ist durch die Hartz-Reformen aufgehoben worden. Den Schutz vor grenzenloser Erpressung haben die Dauer des ehemaligen Arbeitslosengeldes, die Lohnbezogenheit der alten Arbeitslosenhilfe (= lohnerhaltendes Element), die so genannten Zumutbarkeitsgrenzen und auch die relativ hohe Regulierung der Leiharbeit bzw. Zeitarbeit gewährleistet gehabt. Die Aufhebung dieser Schutzmechanismen zugunsten der Arbeitnehmer ist der neoliberale Kern der Hartz-Reformen. Denn gerade in der Spaltung einer Gesellschaft in arm und reich sieht der Neoliberalismus die zentrale Triebkraft für den Fortschritt der Produktivität der Wirtschaft.[1]

Die Aufhebung des Schutzes vor Erpressung ist aber nicht nur ein Angriff auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es ist auch eine weitreichende Relativierung des Sozialstaatsgebots, dass den staatlichen Institutionen aufträgt, gleiche Lebensbedingungen für alle Bürgerinnen und Bürger herzustellen, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes leben. Die Hartz-Reformen binden das Sozialstaatsgebot an Erwerbsarbeit, das heißt an ökonomische Nützlichkeit, und reduzieren es für Erwerbsarbeitslose auf ein Minimum materieller Ausstattung, das den Betroffenen für eine Partizipation an gesellschaftlichen und politischen Prozessen keine Spielräume lässt.

Das dies unter einer sozialdemokratisch geführten rot-grünen Koalition geschehen ist, entbehrt nicht einer gewissen Ironie, haben doch Sozialdemokraten in den 1920er Jahren mit Gewerkschaften erfolgreich für die Einführung der Arbeitslosenversicherung und ihrer politischen Schutzfunktionen gekämpft.

Doch erst im Spiegel der eingangs skizzierten Debatten vom Anfang der 1980er Jahre wird die ganz Dramatik der Hartz-Reformen greifbar. Ihre Wirkung

[1] Vgl. dazu die entsprechenden Ausführungen in der Einleitung zu diesem Band.

geht weit über die gänzlich inakzeptable Verarmung des einzelnen Arbeitslosen und auch der vielen Beschäftigten im Niedriglohnsektor hinaus. Sie haben die lohnabhängig Beschäftigten als gesellschaftliche Gruppe politisch nachhaltig geschwächt. Eine Transformation des technischen Fortschritts in sozialen und demokratischen Fortschritt, wie André Gorz ihn avisiert hat, das heißt, eine gesellschaftliche Aneignung der Produktivitätsgewinne, ist durch die Hartz-Reformen auf eine kaum absehbare Zeit hin verhindert worden.

Die hier skizzierte Entwicklung der Erwerbsarbeit hat dazu geführt, dass einerseits eine erhebliche Gruppe von arbeitsfähigen Menschen von Erwerbsarbeit ausgeschlossen ist, mit der Folge einer oft dauerhaften Verarmung. Zum anderen aber nimmt der Druck auf die Beschäftigten in Form von Arbeitsverdichtung und Arbeitszeitverlängerung stetig zu. Die seit den 1980er Jahre von den Gewerkschaften durchgesetzten Arbeitszeitverkürzungen sind mittlerweile nicht nur weitgehend zurückgenommen, sondern teilweise ist die wöchentliche Arbeitszeit auch über die alte 40-Stundenmarke hinaus ausgedehnt worden.

Die in den sozialethischen Debatten in den 1980er Jahren entwickelten Visionen einer humaneren Arbeitswelt und Gesellschaft, die aufgrund der informationstechnologischen Entwicklung und des daraus resultierenden Rückgangs des Erwerbsarbeitsvolumens – weil in greifbarer Nähe – realistisch erschienen, sind damit zunächst einmal durch den Einfluss neoliberaler Wirtschaftspolitik zurückgedrängt worden. Mit der Vision, Arbeit könne zur tätigen Teilhabe aller Frauen und Männer an der Gestaltung einer humanen Gesellschaft werden, hat die reale Entwicklung der Erwerbsarbeit und der anderen Formen der Arbeit nichts gemein.

Vielmehr hat die Erwerbsarbeit unter den heutigen Bedingungen einen repressiven Charakter bekommen, der aus einer theologisch-sozialethischen Perspektive eher an den Disput Moses mit dem Pharao erinnert, in dem Moses eine dreitägige Arbeitsunterbrechung einforderte, damit die Israeliten, die zur Sklavenarbeit in Ägypten gezwungen waren, ihrem Gott in der Wüste ein Fest feiern könnten. Der Pharao verfügt daraufhin eine Arbeitsverdichtung für die Israeliten mit der Begründung (2. Moses 5, 9): „Man drücke die Leute mit Arbeit, dass sie zu schaffen haben und sich nicht um falsche Reden kümmern." In dieser biblischen Erzählung wird Arbeit zum Herrschaftsinstrument. Ihres humanen und schöpfungsgestaltenden Charakters, den sie nach biblischem Verständnis hat, wird menschliche Arbeit damit beraubt.

Der katholische Sozialethiker Friedhelm Hengsbach hat dieses biblische Verständnis von Arbeit in der Form des „kreativen Dreiecks menschlicher Arbeit" aktualisiert und veranschaulicht (vgl. Hengsbach 1982). Das Dreieck besteht aus den Eckpunkten Naturalfunktion, Personalfunktion und Sozialfunktion der Arbeit. Damit wird zum Ausdruck gebracht,

- dass Arbeit der materiellen Versorgung dient sowie dem Erhalt der ökologischen Grundlagen menschlicher Existenz (Naturalfunktion);
- dass Arbeit der Selbstdarstellung des Menschen dient und sie so zu organisieren ist, dass sie nicht gesundheitsbelastend wird (Personalfunktion);

- und dass Arbeit der Selbstbestätigung dient, in dem sie im Zusammenspiel mit anderen Menschen als gesellschaftlicher Prozess (Arbeitsteilung) organisiert ist, der eine Mitbestimmung aller der am Arbeitsprozess Beteiligten erfordert (Sozialfunktion).

Seit Ende der 1990er Jahre rücken diese Aspekte der Arbeit jedoch wieder verstärkt ins Blickfeld. Infolge des Sozialworts der Kirchen von 1997 haben das Sozialwissenschaftliche Institut der EKD und die Hans-Böckler-Stiftung von 1999 bis 2002 gemeinsam das Projekt „Arbeit – Leben – Zeit“[2] realisiert. 1999 begann der Kirchliche Dienst in der Arbeitswelt der Lutherischen Kirche in Finnland das Projekt „Gute Arbeit“. Die European Contact Group (ECG), das ökumenische europäische Netzwerk der Kirchlichen Dienste in der Arbeitswelt, hat sich dieses Projekt auf einem Workshop im September 2000 im niederländischen Driebergen zu eigen gemacht. Die IG Metall hat unter dem gleichen Begriff 2002 ein umfassendes betriebsorientiertes Programm zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen entwickelt. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in Genf befasst sich seit 1999 mit dem gleichen Thema unter dem Begriff „Decent Work“ (menschenwürdige Arbeit). Die Europäische Union hat 2002 ein Programm mit dem Titel „Quality of Work“ (Qualität der Arbeit) gestartet. Die universitäre Arbeitspsychologie befasst sich etwa seit Beginn dieses Jahrzehnts verstärkt mit dem Thema „Work-Life-Balance“ (Gleichgewicht von Arbeit und Leben). In deutlicher Anlehnung an das Projekt Gute Arbeit der IG Metall hat der DGB 2007 den DGB-Index Gute arbeit gestartet.[3]

Einen politischen Ausdruck hat diese Trendwende 2004/2005 in der Entstehung der WASG und 2007 in dem Zusammenschluss der WASG mit der Linkspartei/PDS zur Partei Die Linke gefunden. Diese parteipolitische Entwicklung ist eine unmittelbare Reaktion auf die insbesondere durch die Hartz-Reformen indizierten Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen. Sie ist maßgeblich von Gewerkschaftern und Gewerkschafterinnen geprägt. Die Forderung, technischen Fortschritt in sozialen und demokratischen Fortschritt zu transformieren, findet in diesem politischen Kontext nach rund einem Vierteljahrhundert erneut eine Resonanz. In dieser Logik ist auch zu verstehen, dass die SPD auf ihrem Parteitag 2007 in Hamburg das Thema Gute Arbeit im Rahmen eines Leitantrags programmatisch stärker in den Mittelpunkt gestellt hat. Etwa zeitgleich hat die Linksfraktion im Bundestag ein Projekt Gute Arbeit – Gutes Leben gestartet.

Nach einer langen Phase, in der Erwerbsarbeit nahezu ausschließlich unter betriebswirtschaftlicher Perspektive als Kostenfaktor betrachtet wurde, deutet sich hier an, dass Bürgerinnen und Bürgern mit erstarkendem Selbstbewusstsein wieder eine sozial gerechte Verteilung der Produktivitätsgewinne einfordern und eine Humanisierung der Arbeit.

[2] Eine kurze Darstellung dieses Projektes und der weiteren hier benannten Projekte findet sich in: Klute/Schlender/Sinagowitz 2004.

[3] Der DGB hat dazu die Webseite www.dgb-index-gute-arbeit.de eingerichtet.

Jürgen Klute ist evangelischer Pfarrer und Sozialethiker. Von 1989 bis 2006 leitete er das Sozialpfarramt des Kirchenkreises Herne. Von 2001 bis 2006 war er zudem Mitglied des Vorstandes der European Contact Group (ECG), dem ökumenischen europäischen Netzwerk kirchlicher Dienste in der Arbeitswelt. Seit 2007 arbeitet er als Referent für Sozialethik an der Evangelischen Stadtakademie Bochum.

Literatur

Armes reiches Deutschland. Jahrbuch Gerechtigkeit I (2005). Herausgegeben von: Kirchlicher Herausgeberkreis Jahrbuch Gerechtigkeit. Frankfurt/Main

Belitz, Wolfgang (2004): Man muss neue Wege beschreiten, um soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Wir brauchen kein Bündnis für Arbeit – Wir brauchen einen neuen Gesellschaftsvertrag. In: Wolfgang Belitz/Jürgen Klute, Hans-Udo Schneider: „Zukunft der Arbeit in einem neuen Gesellschaftsvertrag“, 3. Aufl., Münster, S. 33–82

DGB (2007): DGB-Index Gute Arbeit 2007. Der Report. Berlin

Die Linke im Bundestag (2007): Gute Arbeit – Gutes Leben. Manifest für eine gerechte Arbeitswelt.

Heinze, Rolf/Streeck, Wolfgang (1999): An Arbeit fehlt es nicht. In: Der Spiegel, Nr. 19/10.5.1999, S. 38ff.

Hengsbach, Friedhelm (1982): Arbeiterbewegung und Kirche. Die Arbeit hat Vorrang. Eine Option katholischer Soziallehre, Main

Klute, Jürgen/Schlender, Herbert/Sinagowitz, Sabine (2004): Gute Arbeit/Good Work, Münster

Naphtali, Fritz (1928): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Frankfurt am Main 1966, S. 161

Synode der Evangelischen Kirche von Westfalen (1983): Zukunft der Arbeit – Leben und Arbeiten im Wandel.

Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (1982): Zur Verantwortung der Kirche für die Arbeitswelt heute. Kundgebung der 6. Synode auf ihrer 5. Tagung am 12. November 1982

Teil II:

Perspektiven

Und weil der Mensch ein Mensch ist… – Zur Debatte um das bedingungslose Grundeinkommen

Katja Kipping

Während am 9. Juli 2004 im Bundesrat Hartz IV beschlossen wurde, gründeten Wissenschaftler/innen, Studierende, Vertreter/innen der Erwerbslosen- und Armutsbewegung, aus kirchlichen Verbänden sowie Mitglieder verschiedener Parteien im Wissenschaftszentrum Berlin das Netzwerk Grundeinkommen. Dabei verständigten sich die Gründungsmitglieder auf vier Kriterien, die ein bedingungsloses Grundeinkommen erfüllen sollte: Die Höhe soll Existenz sichernd und Teilhabe ermöglichend sein. Es soll als individueller Rechtsanspruch ohne eine Bedürftigkeitsprüfung und ohne einen Zwang zur Arbeit oder eine andere Gegenleistung ausgezahlt werden. Das Grundeinkommen soll für alle Menschen, perspektivisch also für ganz Europa und als globales soziales Recht, durchgesetzt werden – also auch bezüglich der nationalen Zugehörigkeit an keinerlei Bedingungen geknüpft sein. Es steht jedem Menschen von der Wiege bis zur Bahre zu – weil er Mensch ist.

Die Grundidee beschäftigt schon lange die verschiedenen politischen Lager. So wurde in den siebziger Jahren das wirtschaftsliberale Bürgergeld von Joachim Mitschke entworfen. Seit den frühen achtziger Jahren sind Grundeinkommensmodelle auch in kirchlichen Kreisen diskutiert worden. Diejenigen, die sich 1982 beim 1. Bundeskongress der Erwerbslosen versammelten, entwickelten das Konzept des Existenzgeldes, ein bedingungsloses Grundeinkommen in Form einer „Sozialdividende“. Mitte bis Ende der Achtziger diskutierten die Grünen über das bedingungslose Grundeinkommen. Seit einigen Jahren ist es dort wieder ein aktuelles

Thema. Der Deutsche Bundesjugendring und die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung sprechen sich für ein bedingungsloses Grundeinkommen aus, ebenfalls immer mehr Basisgruppen von ver.di und in der IG Metall. Selbst in der SPD und bei den Jusos steigt das Interesse ständig. Innerhalb der Partei Die Linke werben seit langem emanzipatorische Kräfte für ein bedingungsloses Grundeinkommen. Ein ausgearbeitetes Konzept – entwickelt von der Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen in und bei der Partei Die Linke – liegt zur Diskussion vor.[1] Das Grundeinkommen versteht sich als eine Antwort auf die Veränderung der Arbeitsgesellschaft – die von zunehmender Prekarisierung der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie von dem Wandel zu einer Wissensgesellschaft geprägt ist – und auf die Krise der Sozialsysteme. Es geht um die Ausgestaltung eines demokratischen Sozialstaates und die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens für alle Menschen.

Wenige Forderungen wirken so polarisierend wie der Ruf nach einem bedingungslosen Grundeinkommen. Der folgende Beitrag stellt deshalb Grundzüge sowie Vorteile vor und setzt sich mit Einwänden auseinander. Zum Schluss werden neoliberale Ansätze kritisiert.

1 Grundzüge und Vorteile eines bedingungslosen Grundeinkommens?

Das bedingungslose Grundeinkommen soll jedem in der BRD lebenden Menschen qua Existenz zustehen. Im Klartext heißt das: Jede und jeder bekommt monatlich eine feste Summe überwiesen; die Verwaltung könnte den Finanzämtern obliegen. Für die Höhe gibt es verschiedene Vorschläge. Die BAG der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen spricht sich für 800 Euro plus Wohnkosten aus. Die Sozialversicherungssysteme sollen unverändert fortbestehen. Das Konzept der Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen in und bei der Partei Die Linke sieht 950 Euro, für junge Menschen bis 16 Jahre 475 Euro vor. Damit sind alle Lebenshaltungs- und Teilhabekosten pauschaliert abgegolten. Zuzüglich sind Versicherungsleistungen und mögliche Mehrbedarfe in besonderen Lebenslagen zu gewähren. Die Sozialversicherungssysteme werden durch einen Grundeinkommenssockel modifiziert, die Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung umgewandelt. Die höchste mir bekannte Summe wurde von Götz Werner, Chef der Drogeriemarktkette dm, ins Gespräch gebracht. Sie beträgt 1.500 Euro. Auf jeden Fall sollte sich die Summe an der Armutsrisikogrenze orientieren. Diese betrug 2003 genau 1.000 Euro (nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003) bzw. 856 Euro nach dem EU-Haushaltspanel für Deutschland im Jahre 2004.

Auch sollte die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens immer im Zusammenhang mit Arbeitszeitverkürzung sowie einem gesetzlich garantierten

[1] Siehe unter www.die-linke-grundeinkommen.de

Mindestlohn diskutiert werden. Die Einführung könnte zunächst schrittweise, auf besondere Lebensphasen bezogen, erfolgen. Eine Grundrente bzw. ein Kindergrundeinkommen sind wohl am ehesten mehrheitsfähig.

Das bedingungslose Grundeinkommen bietet viele Vorteile. Alle wären frei von existenzieller Not. Dieses Modell ist transparent und funktioniert unbürokratisch. Die Erniedrigung, um Unterstützung bitten zu müssen, fällt weg. Damit auch die verdeckte Armut, die durch die Bedürftigkeitsprüfungen bei der Grundsicherung und damit einher gehende Stigmatisierungen bedingt ist. Arbeitsbedingungen werden sich verbessern, weil niemand mehr gezwungen ist, zur Sicherung der Existenz menschenunwürdige und sozial sowie ökologisch unverträgliche Erwerbsarbeit akzeptieren zu müssen. Das Grundeinkommen verwirklicht das Recht auf selbstbestimmte Tätigkeit, denn die Sicherheit eines in jeder Lebenssituation bedingungslosen Einkommens erleichtert Existenzgründungen ebenso wie die Bildung von Kommunen und Genossenschaften. Man kann ohne Probleme eine Auszeit nehmen, auch mit 50 Jahren ein Studium beginnen oder ein Sabbatjahr einlegen. Biografien werden selbstbestimmt gestaltbar. Frauen, die in dieser Gesellschaft besonders vom Partnereinkommen abhängig sind, wird eine selbstbestimmte Entwicklung erleichtert. Weitere Instrumente müssen die geschlechtergerechte Verteilung von Erwerbsarbeit und sozialer Reproduktionsarbeit befördern. Wenn durch ein Grundeinkommen insbesondere Menschen mit bisher geringem Einkommen mehr Geld erhalten, werden sie das vorrangig ausgeben, anstatt es zu sparen. Das hilft dem Mittelstand, der schließlich vor allem auf die Binnennachfrage angewiesen ist. Die garantierte materielle Sicherheit ermöglicht Freiheit von Angst – eine wichtige Voraussetzung für demokratisches Verhalten. Wer frei von Existenzängsten ist, bringt sich schließlich eher in die Gesellschaft ein. Das Grundeinkommen kann daher auch als eine „Demokratiepauschale“ bezeichnet werden. Ob ein solches Grundeinkommen wie ein „Trojanisches Pferd“ den Kapitalismus sprengen wird oder zum gemütlichen Einrichten im Kapitalismus führt, ist umstritten, durch soziale Kämpfe zu entscheiden. Auf jeden Fall bricht es mit der dem Kapitalismus innewohnenden Verwertbarkeitslogik und bewirkt, dass Menschen auf Grund der garantierten materiellen Sicherheit weniger erpressbar sind. Damit erleichtert es politische Teilhabe und Zivilcourage und befördert gesellschaftliche Transformation. Gekoppelt mit weiteren Prozessen der Aneignung der Arbeits- und Lebensbedingungen ist es ein gangbarer Weg zu einer Gesellschaft, in der die freie Entwicklung eines jeden Menschen die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist.

2 Gesellschaftlicher Kontext

2.1 Krise der Arbeitsgesellschaft

Die zunehmende Produktivität – seit 1960 ist sie um das Dreifache gestiegen – verändert die Arbeitswelt. Immer weniger Menschen produzieren immer mehr. Diese Entwicklung lässt in Verbindung mit Profitstreben den Bedarf an Arbeitskräften im produzierenden wie auch im klassischen Dienstleistungssektor sinken. Die besonders für Männer üblichen Erwerbsbiografien (Schulabschluss – Berufsausbildung – Berufseinstieg – Karriere im erlernten Beruf – Rente) werden immer seltener und Brüche in den Erwerbsbiographien immer häufiger. Hinzu kommt das, was der Soziologe Georg Vobruba als „doppelte Krise der Lohnarbeit" bezeichnet (vgl. Vobruba 2000). Gemeint ist das zunehmende Bedürfnis nach sinnstiftender Arbeit. Das bisherige moralische Postulat, Arbeit an sich sei ein Wert, wird zunehmend hinterfragt. Zweiter Bestandteil dieser Krise ist die zunehmende Massenarbeitslosigkeit, die den traditionellen lohnarbeitszentrierten Sicherungssystemen ihre Finanzbasis entzieht. Das Grundeinkommen ermöglicht die freie Wahl sinnstiftender Arbeit. Durch seine Steuerfinanzierung steht es auf einem breiteren finanziellen Fundament.

2.2 Der Zustand der sozialen Sicherungssysteme

Unsere Sozialversicherungssysteme sind unmittelbar an Erwerbsarbeit gekoppelt. Dies begründet ihre Krisenanfälligkeit in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Die existierenden steuerfinanzierten Sicherungssysteme fangen zwar Menschen in Not auf, jedoch ermöglicht das Arbeitslosengeld II kein Leben in Selbstbestimmung und jenseits der Armut. Leistungsbezieherinnen und -bezieher müssen sich einer erniedrigenden Bedarfsprüfung unterziehen. Die Anrechnung von Partnereinkommen schafft Abhängigkeitsverhältnisse. Die bisherige Bedürftigkeitsprüfung benachteiligt vor allem diejenigen Menschen, die auf Grund ihres Bildungsstandes und geringer kommunikativer Kompetenz besondere Schwierigkeiten haben, die bürokratische Prozedur handhaben zu können. Schließlich werden immer noch Menschen obdachlos, einfach weil sie der bürokratischen Prozedur nicht gewachsen sind. Hinzu kommt, dass die Auszahlung zunehmend an den Zwang, jedes Jobangebot zu jedem Preis anzunehmen, gekoppelt wird. Im Sinne eines selbstbestimmten Lebens und einer Arbeitswelt, in welcher der einzelne vor dem „Terror der Ökonomie" geschützt wird, gehören Bedürftigkeitsprüfung und Arbeitszwang abgeschafft.

2.3 Zunehmende Spaltung und Verarmung

Immer mehr Menschen erwerben geringere Ansprüche an sozialen Leistungen und müssen deshalb unterhalb der Armutsschwelle leben. Ein Drittel bis ein Viertel der Bevölkerung ist zumindest kurzzeitig von Armut betroffen. Besonders dramatisch gestaltet sich die zunehmende Kinderarmut, weil sie soziale Ausgrenzung vererbt und eine dauerhafte Armutsbevölkerung etabliert. Die Lohnzentriertheit zementiert die bestehenden sozialen Unterschiede. So kann zum Beispiel eine allein erziehende Mutter mit einer klassischen Arbeiterinnenkarriere weder für die Rente noch für die Arbeitslosigkeit besonders hohe Ansprüche erwerben – im Gegensatz zu einem Beamten. Das Grundeinkommen bekämpft Einkommensarmut und verdeckte Armut, nivelliert durch eine Umverteilung die Einkommensunterschiede.

3 Die häufigsten Einwände

3.1 „Dann liegen doch alle nur noch in der Hängematte!"

Der Drang, sich selbst zu verwirklichen, sich sinnvoll zu betätigen und Anerkennung zu suchen, ist eine menschliche Grundeigenschaft. Der unbezahlte Einsatz Vieler während der Flut in Dresden im Jahre 2002 bewies: Es gibt bei vielen die Bereitschaft, Tätigkeiten, von deren Notwendigkeit sie überzeugt sind, zu erledigen. Auch die Tatsache, dass 34 Prozent der Bevölkerung (22 Millionen Menschen) sich regelmäßig mehr als 15 Wochenstunden ehrenamtlich engagieren, belegt diese Annahme. Außerdem besteht weiterhin ein materieller Anreiz zur Erwerbsarbeit. 800 bis 1.000 Euro im Monat sind schließlich kein Reichtum. Wir sprechen ja von einem Grundeinkommen. Ein positiver Nebeneffekt besteht darin, dass schlecht bezahlte Berufe, zum Beispiel in der Pflege, besser vergütet werden müssen. Denn schließlich wird es nicht mehr den Druck geben, Arbeit zu jedem Preis und zu jeden Bedingungen annehmen zu müssen. Die Beschäftigten und deren Organisationen wären demnach in einer besseren Verhandlungsposition. Dies wird ebenfalls für zunehmenden Druck zur Automatisierung bei unangenehmen Jobs, wie beim Müllsortieren, sorgen. Wer einmal eine manuelle Abfallsortierungshalle von innen erlebt hat, wird begrüßen, wenn diese Arbeit in Zukunft automatisch erledigt werden kann.

Gegnerinnen und Gegner des Grundeinkommens unterstellen gern, es ginge nur ums bezahlte Faulenzen. Dies trifft nicht zu. Im Gegenteil: Erst das bedingungslose Grundeinkommen ermöglicht es, die zunehmende Spaltung der Gesellschaft in Arbeitende und Erwerbslose aufzuheben. Nur konsequente Arbeitszeitverkürzung und Steigerung der Massenkaufkraft können nachhaltig Arbeitslosigkeit abbauen. Dass mit einem Grundeinkommen die Massenkaufkraft gestärkt wird, ist unbestritten. Bei Arbeitszeitverkürzung stellt sich die Frage, ob mit vollem

Lohnausgleich. So manches große Unternehmen mag in der Lage sein, diese richtige politische Forderung zu finanzieren. Aber zumindest die meisten Kommunen und kleinen Betriebe sind dazu nicht fähig. An dieser Stelle kann das Grundeinkommen als eine Art Lohnausgleich fungieren. Und empirische Studien belegen, dass viele Menschen mit einer Vollzeitarbeit gern kürzer arbeiten würden, wenn sich dadurch nicht grundlegend ihre Einkommenssituation negativ entwickelt. Arbeitszeitverkürzungen unterstützt durch ein Grundeinkommen – das hatte schon der DGB-Chef Michael Sommer vor Jahren gefordert.

Sicherlich: Es wird auch faule Bezieherinnen und Bezieher eines Grundeinkommens geben. So wie es eben auch faule Millionäre und faule Kinder reicher Eltern gibt. Doch ob faul oder nicht, als humanistisch eingestellter Mensch sollte man es in dieser Frage mit Erich Fromm halten: „Dieses Recht auf Leben, Nahrung und Unterkunft, auf medizinische Versorgung, Bildung usw. ist ein dem Menschen angeborenes Recht, das unter keinen Umständen eingeschränkt werden darf, nicht einmal im Hinblick darauf, ob der Betreffende für die Gesellschaft ‚von Nutzen ist'." (Fromm 1999, S. 310)

3.2 „Das ist doch unbezahlbar!"

Für ein Grundeinkommen von 1.000 Euro pro Monat und Kopf bedürfte es jährlich rund einer Billion Euro. Da stellt sich selbstverständlich die Frage nach der Finanzierbarkeit. Dazu wurden verschiedene Vorschläge erarbeitet, die natürlich noch weiterentwickelt werden müssen. Erstens gehen in das bedingungslose Grundeinkommen einige bestehende steuerfinanzierte Sozialleistungen ein – wie die Sozialhilfe, das Arbeitslosengeld II, das BAföG. Auch durch den Abbau der für Repression von Erwerbslosen erforderlichen Bürokratie werden Mittel eingespart. Außerdem ist damit zu rechnen, dass 30 Prozent des Geldes, das an Menschen mit bisher geringem Einkommen geht, über den Umweg von mehr Konsum, Umsatzankurbelung, Mehrwert- sowie Umsatzsteuer wieder im Staatshaushalt landet. Die BAG Grundeinkommen in und bei der Linkspartei hat ein Finanzierungsmodell über verschiedene Steuererhöhungen und mit einer 35-prozentigen Grundeinkommens-Abgabe auf alle Einkommen erarbeitet. Sicherlich müssten Besserverdienende dann deutlich höhere Steuern bezahlen. Dafür hat jeder/jede die Sicherheit, dass er und alle Familienmitglieder in jeder persönlichen Krisenzeit garantiert finanziell mit einem Grundeinkommen abgesichert ist.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei eigentlich nicht um eine Frage der Finanzierung im betriebswirtschaftlichen Sinne handelt. Vielmehr geht es um makroökonomische Verteilungsprozesse. Es geht um eine „Sozialisierung der Investitionen" bzw. um einen Umverteilungsprozess innerhalb unseres heutigen Bruttosozialproduktes.

3.3 „Das ist doch ungerecht!“

Gern wenden Gralshüter der Leistungsgerechtigkeit gegen das bedingungslose Grundeinkommen ein, dass man sich eine solche Unterstützung erst einmal durch Leistung verdienen muss. Doch mit welcher Leistung nützt man tatsächlich der Gesellschaft? Und wie viel Euro ist welche Leistung wert? Wer Geld durch Abholzen des Regenwaldes verdient, gilt heute als erfolgreicher Geschäftsmann, obwohl er großen Schaden an unser aller Lebensgrundlage anrichtet. Vincent van Gogh, der selbst nur ein einziges Bild verkaufen konnte, wurde zu Lebzeiten von vielen als Nichtsnutz angesehen, der nur auf Kosten seines Bruders lebte. Heute gelten seine Werke als wichtiges Kulturgut. Klaus Esser bekam für seine neunmonatige Tätigkeit als Vorstandsvorsitzender 16,5 Millionen Euro. Ein Stahlarbeiter bei Mannesmann hätte für diese Summe 330 Jahre arbeiten müssen.

Ist das gerecht? Welche Instanz hat das Recht zu entscheiden, welche Leistung der Gesellschaft nützt und wie viel Euro sie wert ist? Welche Instanz hat das Recht zu entscheiden, welche Lebensentwürfe es wert sind, unterstützt zu werden? Doch wohl zu aller erst jeder Mensch für sich selbst. Freiheit in der Wahl des eigenen Lebensentwurfes und das Recht auf Selbstbestimmung eines jeden Menschen bedürfen aber natürlich einer materiellen Basis. Emanzipatorische Linke sollten deswegen Gerechtigkeit nicht im Sinne von Leistungsgerechtigkeit interpretieren, sondern für soziale Gerechtigkeit im Sinne von Teilhabegerechtigkeit streiten. Gerecht ist, wenn allen Menschen ein Leben jenseits der Armut und Teilhabe an der Gesellschaft möglich ist. Soziale Gerechtigkeit im Sinne von Teilhabegerechtigkeit hält es deswegen mit der Liedzeile „Und weil der Mensch ein Mensch ist“. Eine Schlussfolgerung aus dieser Herangehensweise ist die Befürwortung des bedingungslosen Grundeinkommens.

4 Kritik an neoliberalen Ansätzen

Wie alle sozialen Ideen ist auch die Grundeinkommensidee nicht vor neoliberalen Vereinnahmungsversuchen gefeit. Erinnern wir uns: Die Gewerkschaften diskutierten vor 20 Jahren Mindestsicherungsansätze. Diese sind – indem an bestimmten Stellschrauben des Konzepts gedreht wurde – zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, sprich Hartz IV, mutiert. Auch bestimmte Mindestlohnansätze können, wenn sie zum Beispiel als Negativsteuer für Niedriglöhner umgestaltet werden, genau das Gegenteil von dem bewirken, was damit gewollt war. Auch das bedingungslose Grundeinkommen ist vor feindlichen Übernahmeversuchen nicht gefeit. Um so mehr gilt es, diese Konzepte offensiv zu vertreten, viele Menschen dafür zu begeistern, so dass die Neoliberalen ihre Konzepte nur schwer durchsetzen können. Ein solches Konzept ist das Bürgergeld von CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus. Von der Höhe her (600 Euro) für Alleinstehende und Alleinerziehende sogar noch unter Hartz IV, will es die Arbeitslosenversicherung komplett abschaffen. Wer durchschnittlich verdient hat und heute wenigstens noch ein Jahr An-

spruch auf Arbeitslosengeld I hätte, würde dann tief die Einkommensleiter herabstürzen. Ein Ängstigungsprogramm also, kein Programm für mehr Selbstbestimmung und Solidarität. Außerdem soll bei Althaus die solidarische Krankenversicherung komplett abgeschafft, stattdessen eine Gesundheitsprämie eingeführt werden. Auch die Rente mit 67 ist im Konzept übernommen worden sowie die Abschaffung der progressiven Besteuerung der Einkommen. Das Althaus-Modell liegt in der Tradition der Negativsteuer-Ansätze, die vom US-Monetaristen Milton Friedman begründet worden sind. Friedman ging es letztlich um ein Konzept, was die Menschen durch niedrige Sozialtransfers dazu zwingt, sich zu schlechten Arbeitsbedingungen verkaufen zu müssen. Der Markt solle auf diese Weise reibungslos funktionieren. Daher lehnte er auch einen Mindestlohn ab. Wie Althaus jetzt.

Von linken KritikerInnen des Grundeinkommens wird gern verschwiegen, dass die Grundeinkommensidee eine lange humanistische und sozialistische Tradition hat. Erich Fromm wurde bereits genannt. Aufgeführt werden könnte noch Victor Considerant, ein Schüler von Charles Fourier, oder der jüngst mit seiner schwerkranken Frau aus dem Leben gegangene André Gorz.

Die linke Grundeinkommens-Tradition gilt es gegen neoliberale Angriffe offensiv zu verteidigen und zum Erfolg zu bringen. Denn: Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben – mit einer schlechten Kopie einer neuen sozialen Idee.

Katja Kipping ist seit 2005 Mitglied des Deutschen Bundestages und sozialpolitische Sprecherin der Fraktion Die Linke. Sie ist stellvertretende Bundesvorsitzende der Partei Die Linke. Katja Kipping gehört zu den Gründungsmitgliedern des parteiunabhängigen Netzwerkes Grundeinkommen und ist seit der Gründung im SprecherInnenkreis des Netzwerkes.

Literatur

Vobruba, Georg (2000): Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen. Frankfurt/Main

Fromm, Erich (1999): Psychologische Aspekte zur Frage eines garantierten Einkommens für alle. In: Erich Fromm: Gesamtausgabe in zwölf Bänden, Band V, München, S. 309–316

Ist Grundeinkommen eine Alternative zur aktuellen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik?

Gisela Notz

Wir leben in einer Phase der Um- und Neugestaltung und des Abbaus von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Strukturen und sozialen Sicherungssystemen. Das betrifft nicht nur Deutschland, sondern viele europäische Länder. Erwerbsarbeit führt für viele Menschen nicht mehr zur Einkommenssicherung und damit verbundenen sozialen Absicherung (*working poor*). Die Erwerbslosigkeit steigt ebenso wie die unbezahlte Arbeit und auf die Sozialversicherungen ist kein Verlass mehr, weil der Sozialstaat angeblich in die Krise geraten ist. Die sozialen Kürzungen und die Einführung von Arbeitslosengeld II treffen bei Frauen und Männern auf unterschiedliche Voraussetzungen und haben unterschiedliche Wirkungen. Frauen sind (oft) anders und härter betroffen als Männer. Grundeinkommen – so die ProtagonistInnen des Konzepts – soll dazu beitragen, dass sich der Arbeitsmarkt entspannt, Menschen Eigeninitiative entwickeln und die im Überfluss vorhandenen (jetzt) unbezahlt geleisteten Arbeiten endlich anerkannt und mit einer Absicherung versehen werden (vgl. Notz 2005b).

1 Sozialutopie oder Freiwillige Erwerbslosigkeit?

Die Forderung nach „Grundeinkommen" das unabhängig von der jeweils geleisteten Arbeit an alle Personen, die sich nicht aus eigener Arbeit oder Rente ernähren können – oder gar an alle Personen, unabhängig von der geleisteten Arbeit – gezahlt werden soll, ist die seit einiger Zeit populärste Antwort auf die nicht mehr

ausreichend vorhandenen existenzsichernd bezahlten Erwerbsmöglichkeiten. Die Idee ist nicht neu, sie wird seit vielen Jahren breit diskutiert. Schon auf dem ersten Bundeskongress der Erwerbslosen 1982 in Frankfurt/M. hatten die von Erwerbslosigkeit Betroffenen die Forderung nach 1.500 DM Existenzgeld für alle zur Diskussion gestellt (vgl. Bundeskongress der Arbeitslosen 1983). Wissenschaftler, (damals) dem links-alternativen Spektrum zugehörend, entwickelten in den 1980er Jahren Modelle für eine Existenzsicherung für alle, unabhängig von der geleisteten Arbeit (vgl. z.B. Opielka/Vodruba 1986) und namhafte Politiker stellten die Frage nach der Tragfähigkeit dieser Reformidee. Exemplarisch sei der Artikel „Freiwillige Arbeitslosigkeit?“ genannt, den Peter Glotz (1986) zum „garantierten Grundeinkommen“ in den gewerkschaftlichen Monatsheften schrieb.

Angesichts von Hartz I–IV scheinen immer mehr BundesbürgerInnen überzeugt davon zu sein: „Wir brauchen ein Grundeinkommen für alle Menschen“. Woraus speist sich das große Interesse an dem Thema?

In der Bundesrepublik Deutschland gerät das erwerbsabhängige soziale Sicherungssystem durch zunehmende Erwerbslosigkeit und Sozialabbau aus den Fugen. Immer mehr Menschen geraten in den Sog von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld (früher Sozialhilfe) oder werden von Partnern und Bedarfsgemeinschaften abhängig. Immer mehr Menschen, auch solche die Erwerbsarbeit leisten, leben in Armut. Die ungleiche Verteilung der bezahlt und unbezahlt geleisteten Arbeiten und der ungleiche Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen trägt zunehmend zur Spaltung in Arme und Reiche aber auch zur Spaltung zwischen den Geschlechtern bei.

2 In Freiheit tätig sein?

Bei den Vorstellungen zum Grundeinkommen[1] geht es vor allem darum, die wachsenden Teile der Bevölkerung, die nicht oder zumindest über einen längeren Zeitraum nicht mit kontinuierlichen Möglichkeiten erwerbsabhängiger Existenzsicherung rechnen können, sozial abzusichern. Dahinter steht die berechtigte Befürchtung, dass in absehbarer Zeit existenzsichernde Arbeitsplätze weiter abgebaut werden und in noch größerem Ausmaß prekäre Arbeitsverhältnisse und Niedriglöhne zusätzlich subventioniert werden müssen. Die Forderung: „Wenn du mir schon keine Arbeit geben kannst, dann gib mir wenigstens Geld“ (Klein 2005, S. 17), erscheint daher verständlich. Sie wird zunehmend von Menschen, die aus der Erwerbsarbeit ausgegrenzt worden sind, gestellt. Eine wirkliche Utopie, um „in Freiheit tätig sein“[2] zu können, ist sie nicht. Genauso wenig, wie ein bezahlter Arbeits-

[1] Die Darstellung der von der BAG–SHI, der Initiativen gegen Arbeitslosigkeit und Armut, der CDA, des BDKJ, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, Deutschen Gewerkschaftsbund, den verschiedenen Parteien und neuerdings des Netzwerk Grundeinkommen entwickelten unterschiedlichen Modelle würde den Rahmen dieses Vortrags sprengen (vgl. hierzu BAG der Sozialhilfeinitiativen 2000; Blaschke 2005).

[2] Motto zum Kongress Grundeinkommen vom 7. bis 9. Oktober 2005 in Wien.

platz per se ein existenzsicherndes Einkommen garantiert, garantiert ein Grundeinkommen per se eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen oder gar eine freie Wahl des Jobs.

Die Situation der immer zahlreicher werdenden armen und ausgegrenzten Menschen ließe sich ohne Zweifel verbessern, wenn sie anstelle des Arbeitslosengeldes (ALG) II, mit dessen Hilfe nicht erwerbstätige Erwerbsfähige in Arbeit gezwungen werden sollen, oder des Sozialgeldes (früher Sozialhilfe) als Fürsorgeleistung für nicht Erwerbsfähige ein *existenzsicherndes* Grundeinkommen erhalten würden. Der Gang zur Arbeitsagentur, zum Sozialamt, die Bedürftigkeitsprüfungen, die Abhängigkeit vom Haupternährer, von der „Bedarfsgemeinschaft", vom Mini- und 1-Euro-Job mit Arbeitszwang, um nur einige Schikanen zu nennen, sind in der Tat diskriminierend und menschenunwürdig. Hartz IV als so genannte „Grundsicherung für Arbeitslose" erfüllt nicht die Bedingungen, die an eine menschenwürdige Bedarfssicherung zu knüpfen sind. Vorschläge für eine andere Ausgestaltung von ALG II im Blick auf ein Grundeinkommen bleiben daher hilflos (vgl. Mohr 2004), solange nicht die Ablehnung jeglichen Arbeitszwangs, demütigender Bedürftigkeitsprüfungen, auf die Agenda gesetzt werden. Im Blick auf Hartz IV, als Teil einer „Reformstrategie", wird mit Recht immer wieder darauf verwiesen, dass Reformen ihren Namen verdienen müssen. Im Blick auf Grundeinkommensmodelle ist darauf zu verweisen, dass auch „Alternativen" ihren Namen verdienen müssen. Die Erwerbsarbeit, die auch weiter als notwendig vorausgesetzt wird, bleibt wie sie ist. Widerstand gegen menschenunwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen, geschlechtshierarchische Arbeitsverteilungen, sinnlose Produkte und Dienstleistungen, gegen Armut und Ausgrenzung und gegen Herrschaft von Menschen über Menschen werden auch dann notwendig sein, wenn – welche Art von Grundeinkommen auch immer – durchgesetzt ist.

3 Das „Netzwerk Grundeinkommen für Deutschland"

Das „Netzwerk Grundeinkommen für Deutschland" wurde am 9. Juli 2004, am Tage der Verabschiedung der Hartz-IV-Gesetze, die v.a. für die Einführung des Arbeitslosengeld II stehen, gegründet. Das war ein Tag, an dem lautstarkes Protestieren notwendig gewesen wäre. Stattdessen wurde versucht, sämtliche Initiativen und Einzelpersonen ins stille Kämmerlein zusammenzurufen, die hinter der Losung „Grundeinkommen" stehen; dazu gehören auch einige Arbeitslosenverbände. Durch die Fokussierung auf die eine Forderung wurde freilich auch der Widerstand gegen Hartz IV kanalisiert. Dass das Grundeinkommen nach dem Modell des „Netzwerk" bedingungslos sein soll, existenzsichernd, auf einem individuellem Rechtsanspruch beruhend, also nicht abhängig von Ehe und Partnerschaft, Familie oder Bedarfsgemeinschaft sein soll, sondern ohne Bedürftigkeitsnachweis und ohne diskriminierende Kontrollen an alle Kinder, Jugendliche und Erwachsene in gleicher Höhe gezahlt werden soll, entspricht dem Verständnis der Menschenwür-

de. Selbstverständlich ist das Formulieren solcher Vorstellungen nicht, denn auch einige Grundsicherungs- oder Grundeinkommensmodelle sehen Bedürftigkeitsprüfungen vor, gehen von Familieneinkommen aus, enthalten Einschränkungen für Menschen, die aus anderen Ländern kommen sowie für Jugendliche und Rentner. Manche scheuen auch vor Arbeitspflicht oder Tätigkeitszwang nicht zurück. Auch bei den GründerInnen des „Netzwerks" waren Wissenschaftler, die oder deren Organisationen in Papieren eine Arbeitspflicht oder „Pflicht zur Tätigkeitsaufnahme" durchaus positiv bewerteten[3] (vgl. Opielka 2003, Welter 2003, BDKJ 2003, KAB 2003). Das widerspricht der Philosophie des Netzwerks: „Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger zur Arbeit zu zwingen, mißtraut ihrer Gemeinwohlbindung und schränkt die bürgerlichen Freiheiten ein" (Fischer u.a. o.J.). Das ist außerordentlich wichtig und es ist auch lange Erkenntnis sozialer Arbeit, dass Zwang zur Arbeit als Strafe verstanden wird und damit verbundene Sanktionen kontraproduktiv sind. Arbeitszwang widerspricht dem Respekt der Menschenwürde und dem grundgesetzlich festgeschriebenen Verbot der Zwangsarbeit (Art. 12, Abs. 1, 2 und 3).

Die GründerInnen des „Netzwerk Grundeinkommen" scheinen davon überzeugt zu sein, dass Grundsicherung ein, wenn nicht *der* Weg hin zu einer anderen Welt, von deren Möglichkeit immer mehr Menschen überzeugt sind, ist (vgl. Rein 2004). Mit der Entwicklung von Visionen, von einer Vorstellung dessen, wie diese Welt aussehen soll, beschäftigen sich – angesichts der aktuellen politischen Lage – nur wenige. Da ist auch von den ProtagonistInnen des Grundeinkommens wenig zu hören bzw. zu lesen.

Dass durch das „Netzwerk Grundeinkommen" keine Höhe des Betrages formuliert wird, den die Anspruchsberechtigten bekommen sollen, ist ein Manko. Das Netzwerk will sich ausdrücklich auf kein bestimmtes Finanzierungsmodell festlegen. Die meisten (anderen) Modelle sind mit einem niedrigen Grundeinkommen ausgestattet. Mit 600 Euro (BDKJ und KAB) oder 650 Euro (Opielka) ist eine eigenständige Existenzsicherung im Falle der Durchsetzung des Konzepts nur schwer zu erreichen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen forderte im Jahre 2000 bereits 1.500 DM und 500 DM für die Warmmiete zusätzlich (vgl. BAG SHI 2000). Schon für das Jahr 1985 wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts als „angemessenes Existenzminimum zum Leben in einer Großstadt" ein Nettoeinkommen von mindestens 1.400,- DM errechnet (Möller 1988, S. 17). Die zugrundeliegende Berechnung müsste freilich heute überarbeitet werden und den gängigen Kosten für Miete, Strom etc. angepasst werden. Die Höhe des Grundeinkommens ist außerordentlich wichtig. Durch Einkommensarmut per

---

[3] Im Grundeinkommensmodell des Katholischen Arbeitnehmerbundes Aachen heißt es z.B.: „Die GrundeinkommensbezieherInnen verpflichten sich, eine gesellschaftlich notwendige und wichtige Arbeit (z.B. Familienarbeit, Pflege, gemeinnützige Arbeit) oder eine Erwerbsarbeit im sog. 1. Arbeitsmarkt oder einem Öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zu übernehmen. Die abzuleistende Jahresarbeitszeit in den drei Bereichen entspricht der jetzt durchschnittlich ermittelten Jahresarbeitszeit, ca. 1.500 Stunden." (zitiert nach Welter 2003, S. 222)

niedrigem Grundeinkommen kann es faktisch sowohl zu Arbeitszwang als auch zu verstärkter Abhängigkeit vom (Ehe-) Partner kommen. Nur durch ein Grundeinkommen in Höhe einer Existenzsicherung (nicht zu verwechseln mit Existenzminimum) kann verhindert werden, dass GrundeinkommensempfängerInnen in prekäre und schlecht bezahlte Arbeitsverhältnisse, in Niedriglohnbereiche und ins „Ehrenamt mit Aufwandsentschädigung" gedrückt werden. Das hätte auch Auswirkungen auf die (noch) Beschäftigten durch den Druck auf deren Löhne und die Einführung immer flexiblerer, kapitalbestimmter Arbeitszeiten. Die Vision, Menschen könnte die Möglichkeit eröffnet werden „die konkreten Arbeiten abzulehnen, die gefährlich, schädlich, uninteressant sind" und dass sich dadurch „[...] der Charakter der Arbeit ändern" würde (Rätz 2005, S. 18), würde ins Gegenteil verkehrt.

Emanzipatorische Freiräume zum Experimentieren mit alternativen Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten, mit selbstverwalteten und genossenschaftlichen Unternehmensstrukturen und sinnvoller, sozial und ökologisch verträglicher und auf friedliche Zwecke gerichtete Produktion können durch ein Grundeinkommen nur dann geschaffen werden, wenn die Angst vor Armut, Abhängigkeit und gesellschaftlicher Stigmatisierung abgeschwächt wird, also die Höhe der Leistungen existenzsichernd ist, und wenn zusätzlich Informations-, Ermöglichungs- und Finanzierungsstrukturen geschaffen werden. Ohne Widerstand gegen die bestehenden Strukturen werden solche Experimente auf breiter Ebene nicht durchzusetzen sein.

4 Grundeinkommen aus feministischer Sicht

Aus feministischer Sicht ist kritisch zu hinterfragen, ob ein beabsichtigtes Grundeinkommen geeignet ist, die bestehende Diskriminierung durch die geschlechterhierarchische Arbeitsteilungen in Erwerbsarbeit *und* Haus- und Sorgearbeiten abzuschwächen und den Sozialabbau, der viele Bereiche des menschlichen Lebens betrifft und bekanntlich wesentlich zu Lasten der Frauen geht, zu stoppen. Freilich bekämen nach den meisten Modellen – anders als beim Arbeitslosengeld II – Menschen unabhängig vom Einkommen des Partners/der Partnerin, der Familie oder Bezugsgruppe Grundeinkommen bezahlt, wenn sie selbst keine oder keine ausreichend bezahlte Erwerbsarbeit haben. Die Gefahr, dass ein Teil der Menschheit mit (niedrigem) Grundeinkommen versehen zu Langzeit- oder Permanenterwerbslosen oder zu Hausfrauen wird, darf dennoch nicht übersehen werden.

Die Gefahr, dass es vor allem Frauen sind, die am gleichberechtigten Zugang zu existenzsichernder sinnvoller Arbeit behindert werden, solange die Familienstrukturen bleiben wie sie sind und solange die Übernahme von Erziehungs- und Pflegezeiten nicht für beide Geschlechter *normal* wird bzw. die Möglichkeiten einer bruchlosen Gestaltung der Erwerbsbiographie bei gleichzeitiger Übernahme von Haus- und Sorgearbeit nicht gegeben ist, ist jedenfalls groß. Das politische Interes-

se an der Aufrechterhaltung der bürgerlichen Familienstrukturen mit Haupternährer und Hausfrau oder Zuverdienerin bzw. „ehrenamtlich" arbeitenden Frau ist ebenfalls groß. Freilich wären mit *re-hausfrauisierten* und – mit Grundeinkommen versehenen – nebenbei im „Freiwilligensektor" sozial und kulturell engagiert arbeitenden Müttern und pflegenden Töchtern vielfältige Probleme zu lösen. Auch der millionenschwere dm-Chef und Grundsicherungsbefürworter Götz Werner spekuliert, dass soziale und kulturelle Bereiche die Profiteure des Modells sein würden. Diese Bereiche seien ebenso wie der religiös-karitative Bereich chronisch unterfinanziert. Sie erhielten durch Grundeinkommen „indirekt ihre finanzielle Fundierung". Da es in diesen Bereichen kaum eine Möglichkeit der Automatisierung und Rationalisierung gäbe, würde „die Arbeit am Menschen endlich bezahlbar" (Werner 2006). Wer macht denn die „Arbeit am Menschen"? In der häuslichen Altenpflege sind es fast zu 100 Prozent Frauen. Der Forderung nach Ebenbürtigkeit zwischen den Geschlechtern widersprechen solche Modelle. Aber diese Forderung scheint ohnehin nicht beliebt zu sein. War schon die Zukunftskommission für Bayern und Sachsen (1997, S. 36) der Meinung, dass „sowohl in den alten wie in den neuen Bundesländern [...] die meisten Frauen davon überzeugt [sind], dass sie sich in der Rolle als Mutter, die nebenbei noch teilweise berufstätig ist, am wohlsten fühlen" würden, so tönt es sieben Jahre später noch deutlicher: Einen „Gleichberechtigungsanspruch, der die berufliche Gleichheit überbetont", bezeichnete der durch den CDU-Wahlkampf 2005 bekannt gewordene Paul Kirchhof in seinem Buch „Der sanfte Verlust der Freiheit" als „missverstandenen Gleichheitsanspruch", als verfehlt, weil er „den Schutz von Kind und Mutter trotz ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit schwächt" (Kirchhof 2004, S. 119). Nicht nur ihm geht es um eine Re-Stabilisierung des heil(ig)en Familienbildes. Freilich sind Erziehungsarbeit, häusliche Pflege und freiwilliges ehrenamtliches Engagement auch gesellschaftlich wichtige Arbeiten, darauf haben Feministinnen lange hingewiesen (vgl. Notz 1989; 2005). Aber sie verwiesen auch darauf, dass nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass Frauen diese Arbeiten wie in der Vergangenheit selbstverständlich übernehmen und damit die Lücken in der sozialen Versorgung weiterhin schließen. Auch vielen Männern gefällt ein solches Familienbild nicht mehr. Ihnen war es wichtig, dass diese Arbeiten – soweit sie nicht professionalisiert werden müssen – *neben* der existenzsichernden sinnvollen Erwerbsarbeit geleistet werden und zwar – im Rahmen der Umverteilung aller gesellschaftlich notwendigen Arbeiten – durch Frauen *und* Männer (vgl. Notz 2005a).

Wenn die „Vision für eine gerechtere Gesellschaft" (BDKJ) zugrunde legt, dass – egal in welchem Arbeits- oder Tätigkeitsbereich – „ein pauschaler Nachweis von jährlich 500 Stunden erbracht werden" *muss* (BDKJ 2003), oder wenn ausschließlich „jeder Mensch, der in Deutschland einer Tätigkeit im Sinne der ‚Triade der Arbeit'[4] nachgeht", ein Recht auf Grundeinkommen hat und „es genügt, wenn

[4] Die „Triade der Arbeit" setzt sich zusammen aus gemeinwesenbezogener Arbeit, Privatarbeit und Erwerbsarbeit (Welter 2003, S. 64).

er in einem Teil der Triade tätig ist" (Welter 2003, S. 219), liegt der Verdacht nahe, dass durch solche Modelle vorher scheinbar unbezahlbare Arbeiten[5] zukünftig ideell aufgewertet, mit einem Niedrigstlohn versehen und zudem unter Arbeits- oder Tätigkeitszwang geleistet werden sollen. Auch wenn die Arbeitsbereiche als gleichwertig betrachtet werden, bleiben sie in hohem Maße geschlechtsspezifisch segregiert (vgl. Notz 2004a, S. 19).

Aber durch das „bedingungslose Grundeinkommen" soll auch „die Familie" gestärkt werden: „Sie kann sich der Erziehung und der Fürsorge für ihre Kinder widmen, ohne sich um ihre Einkommenssicherung zu sorgen" (Fischer u.a. o.J). In eine ähnliche Richtung geht auch der Verweis der VeranstalterInnen des Kongresses „Grundeinkommen" auf die Wichtigkeit der Anerkennung von Familienarbeit, Pflege oder freiwilliger Sozialarbeit, die durch ein Grundeinkommen vermehrt geleistet werden könne, was dann wiederum zur Entspannung des Arbeitsmarktes beitragen könne (vgl. Wohlgenannt 2005, S. 2). Wenn von VertreterInnen des Grundeinkommens bei Diskussionen immer wieder darauf hingewiesen wird, dass dann auch Männer diese Arbeiten übernehmen könnten, ist darauf hinzuweisen, dass sich durch einen solchen Rollentausch die Strukturen der Diskriminierung nicht verändern würden. Männer hätten dann die Ausgrenzungen zu ertragen, die (durch Frauen) vielfach hinterfragt und auch verweigert werden. Die Konzepte von Feministinnen waren auf ebenbürtige Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern ausgerichtet. Es ist ohnehin sehr zu befürchten, dass es bei der altbekannten Arbeitsteilung bleibt und dass es Frauen sind, die vor allem zur Entlastung des (bezahlten) Arbeitsmarktes beitragen (müssen), wenn sie zu Hause Erziehungs- oder Pflegearbeit oder im Gemeinwesen soziale und kulturelle sogenannte ehrenamtliche Arbeit zu leisten haben. Ca. 80 Prozent dieser Arbeiten werden heute, dort wo sie mit dem unmittelbaren Umgang mit Sorge und Pflege zu tun haben, durch Frauen geleistet. Daran würde auch eine (geringfügige) Bezahlung nichts ändern. Das Problem der sozialen Exklusion und die zumindest partielle Abhängigkeit vom (Ehe)mann – bei Rollentausch durch die (Ehe)frau – bliebe bestehen.

Bei soviel Familienorientierung ist es kein Wunder, dass von Protagonisten des Grundeinkommens zudem auf das Konzept „Erziehungsgehalt" (vgl. Opielka 2004)[6] verwiesen wird, das schon lange von frauenpolitischer Seite – konservativer wie feministischer Couleur – kritisiert wird, weil es geeignet erscheint, Frauen für eine gewisse Zeit mit einem geringen „Gehalt" versehen aus dem bezahlten Arbeitsmarkt zu drängen. Gerade (viele) Frauen wollen sich das Recht auf eigenständige Existenzsicherung aus eigener Arbeit nicht verwehren lassen. Sie verfügen heute über Ausbildungen und Qualifikationen, über die keine Generation vorher in dem Maße verfügt hat. Das Recht auf *sinnvolle existenzsichernde* Erwerbsarbeit ist *auch* ein Menschenrecht, sozialistische *und* bürgerliche Frauen haben lange dafür ge-

---

[5] „Was ich kann, ist unbezahlbar. Tun, was man will. Und nicht, was man muss. Mit freiwilliger Arbeit." Das war der Slogan des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Internationalen Jahr der Freiwilligen 2001.

[6] Zum Konzept Erziehungsgehalt vgl. Leipert/Opielka (1998).

kämpft. Und der Kampf ist noch nicht abgeschlossen. Nun sollen sie sich schon wieder einreden lassen, dass es gilt, die „Dominanz der Erwerbsarbeit" zu überwinden. Für erwerbslose Frauen wie Männer ist der Hinweis auf die „andere Arbeit", in der sie in Haushalt, Nachbarschaft und Freizeit Erfüllung finden können, eine Verhöhnung (vgl. Notz 2003, S. 58).

5 Menschliche Arbeit hat einen Ertrag *und* einen Sinn

Die meisten erwerbslosen Menschen möchten wieder einer bezahlten gesellschaftlich organisierten, sinnvollen, notwendigen und nützlichen Erwerbsarbeit nachgehen, durch die sie ihre eigene Existenz sichern können. Der Anreiz zur Teilhabe an gesellschaftlich organisierter Arbeit ist nicht einzig der Lohn, der den Kauf materieller Güter und Dienstleistungen ermöglicht. Arbeit verspricht noch andere Aspekte als Geldverdienen. Sie verschafft den Menschen Einfluss im Sinne von Mitbestimmungs- und Beteiligungsmöglichkeiten, wenn auch oft in beschränktem Umfang, sie gibt dem Leben einen Sinn, ordnet den Tag und erweitert den menschlichen Horizont, schafft Gemeinsamkeiten in einem kollektiven Zusammenhang und weist den sozialen Status zu. Damit schafft sie zugleich eine Form von Identität (vgl. Jahoda 1983, S. 136) oder wie Willy Brandt 1983 schrieb: „...menschliche Arbeit hat nicht nur einen Ertrag, sie hat einen Sinn" (Brandt 1983, S. 9). Den Ertrag haben Frauen wie Männer freilich ebenso bitter nötig. Die Bedingungen, unter denen Erwerbsarbeit in der Industriegesellschaft stattfindet, lassen allzu oft diese Bedürfnisse unbefriedigt; die Bedingungen, unter denen Haus- und Sorgearbeit in den Familien oder „ehrenamtliche" Arbeit in Vereinen, Verbänden und für Nachbarn geleistet wird, ebenso. Ganz zu schweigen von den ökonomischen, psychischen und sozialen Belastungen, die durch den Ausschluss aus Erwerbsarbeit hervorgerufen werden. Es gelte, dringend an Konzepten zu arbeiten, die entfremdete Arbeitsbedingungen für die *ganze Arbeit* in den Blick nehmen und Strategien zu deren Veränderung entwickeln. Menschen streben eine qualifizierte, sinnvolle Berufsarbeit an, weil sie das Bedürfnis haben, ökonomisch, ideologisch und sozial unabhängig zu sein. Sie wollen sich selbst verwirklichen und ihre Kräfte für etwas Vernünftiges und Sinnvolles einsetzen, um einen ideellen oder materiellen Beitrag für die Gemeinschaft, deren Mitglied sie sind, zu erbringen. Das heißt keinesfalls, dass die (Erwerbs-) Arbeitsgesellschaft bleiben soll wie sie ist. Nach wie vor gilt es, die Arbeit und zwar die bezahlt geleistete *und* die unbezahlt geleistete Arbeit, menschenwürdig und demokratisch zu gestalten und von ihren fremdbestimmten Elementen zu befreien.

Durch Grundeinkommen bleiben die Ursachen für die sozialen und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in unserer Gesellschaft (zunächst) unangetastet. Die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten würden sich, wie schon erwähnt, vermutlich sogar verstärken, die sozialen Ungleichheiten, auf ein (je nach Höhe des Grundeinkommens) höheres Niveau gesetzt. Wer behauptet, die Armut sei „abge-

schafft", wie das bei Diskussionen von VerfechterInnen des Grundeinkommens immer wieder geschieht, übersieht, dass Grundeinkommen als isoliertes Modell die Arbeitsgesellschaft mit ihren kapitalistischen Marktmechanismen, Über- und Unterordnungen sowie geschlechts- und schichtspezifischen Arbeitsverteilungen und Lohnsystemen lässt, wie sie ist. Das Grundeinkommen ist zudem in hohem Maße von der vorhandenen Erwerbsarbeit abhängig und setzt sogar eine gut funktionierende kapitalistische Wirtschaft voraus, wenn es durch „Sozialsteuer" auf alle Einkommen, und zwar ohne Obergrenze, finanziert werden soll (vgl. Opielka 2005, S. 7). Götz Werner will die Grundsicherung aus der Mehrwertsteuer bezahlen, die entsprechend erhöht werden soll. Wer aber bezahlt die Mehrwertsteuer? Alle Menschen, die konsumieren. Da dies in der Mehrzahl abhängig Beschäftigte sind, sollen sie doppelt zahlen: nämlich für sich selbst und für diejenigen mit, die kein Einkommen, weil keine bezahlte Arbeit haben (vgl. Klein 2006, S. 11). Damit würde ein Teil der Kosten für den „Produktivitätsfortschritt", der mit „Freisetzung" aus der Lohnarbeit verbunden ist, den Lohnabhängigen aufgebürdet. Für die Unternehmen soll die „Steuerlast" vollends abgebaut werden. Sie könnten mit Grundsicherung versehene billige Arbeitskräfte zu Dumpingpreisen einkaufen. Mit Recht stellt Angela Klein die Frage: „Glaubt man ernsthaft, ein Recht auf ein Leben (auch ohne Arbeit) in Würde durchsetzen zu können, ohne die Lohnsklaverei abzuschaffen?" (Klein 2005, S. 43).

6 Wir brauchen alternative Konzepte zur Vollbeschäftigung

Freilich brauchen wir angesichts der zunehmenden Armut, vor allem auch der zunehmenden working poor, alternative Konzepte zur traditionellen Vollbeschäftigung. Vollbeschäftigung hatte in unserer Gesellschaft ohnehin immer einen geschlechtsspezifischen bias: Männer arbeiten voll in der Erwerbsarbeit – Frauen in der Familie oder sie sind „Zuverdienerinnen". Ein solches Modell ist aus feministischer Sicht (und auch für viele Männer) nicht mehr erstrebenswert. Darauf, dass Vollbeschäftigung auch aus ökologischer Sicht nicht sinnvoll wäre und wir den vorhandenen Destrukten (Kriegsproduktion u.a.) nicht weitere hinzufügen sollten, ist vielfach hingewiesen (vgl. Notz 2005, S. 27). Dennoch ist die Annahme vom „Ende der Arbeit" falsch. Das beweisen die vielen unerledigten öffentlichen Aufgaben und die vielen „offenen Stellen" in den unbezahlten und geringfügig bezahlten Frauenarbeitsbereichen sowie die Lücken, die im Sozial-, Kultur- Schul- und Erziehungsbereich mit 1-Euro-Jobs gestopft werden sollen. Fakt ist, dass in allen hochindustrialisierten Ländern immer weniger Menschen ihr Einkommen durch eigene Erwerbsarbeit bestreiten können. Dagegen nimmt die Arbeit zu Niedrig- und Niedrigstlöhnen sowie die unbezahlte Arbeit in dem Maße zu, wie sie in anderen Sektoren abgebaut wird. Was dann auch zur Finanzkrise der öffentlichen und Sozialversicherungshaushalte führt.

Die Forderung nach Entkoppelung von Arbeit und (Einzel-) Einkommen, wie sie die meisten Grundeinkommensmodelle propagieren, wird damit begründet, dass der Gesellschaft angeblich die Arbeit ausgehe. Jede/r der die gesellschaftlich organisierte Arbeit weiterhin zum Ausgangspunkt der gesellschaftlichen Entwicklung erklärt, wird des Festhaltens an überalterten Strukturen überführt. Feministinnen haben schon lange darauf hingewiesen, dass die Arbeitsgesellschaft vor allem deshalb in der Krise ist, weil unter Arbeit vorwiegend bezahlt geleistete Arbeit, die der Herstellung und Umgestaltung von Waren dient, verstanden wird und weil die Verteilung dieser Arbeit, die tatsächlich aus den verschiedensten Gründen immer weniger wird, und der Einfluss an der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen wesentlich auf ein Geschlecht begrenzt bleibt. Die entscheidende Frage lautet also nicht, ob es genügend Erwerbsarbeit gibt, sondern, ob es genügend existenzsichernde Arbeit gibt und wie sie verteilt und bewertet wird. Die unbezahlten Arbeiten in der Familie und in anderen (Zusammen-) Lebensformen, bei der Erziehung der Kinder, der Pflege der Alten, Behinderten und Hilfsbedürftigen, die Arbeiten in der Nachbarschaftshilfe, im Gemeinwesen, im sozialen und kulturellen Ehrenamt, die Subsistenzarbeiten gehen der Gesellschaft ganz bestimmt nicht aus. Auch sie sind unter kapitalistischen Bedingungen vom System der Lohnarbeit abhängig. Daran und an ihrer geschlechtsspezifischen Verteilung wird eine „Vergütung" mit Grundeinkommen nichts ändern. Das Recht auf Arbeit und das Recht auf (existenzsicherndes!) Einkommen müssen zusammen gedacht werden. Zudem gilt es zwischen unbezahlten Tätigkeiten und staatlichen Aufgaben sorgfältig zu unterscheiden. Als Lösungsansatz für eine Neugestaltung der Arbeits- und Verteilungsverhältnisse ist das Grundeinkommen gänzlich ungeeignet (vgl. auch Busch 2005).

7 Zukunftsmodelle und prioritäre Zielsetzungen

Es geht um Visionen einer zukünftigen Arbeitsgesellschaft, in der der Gesamtzusammenhang von Arbeit und Leben, Existenzsicherung und Eigentätigkeit von Individuen und Gesellschaft neu gestaltet wird. Zukunftsmodelle, die ihren Namen verdienen, müssen das Ziel haben, die begrenzt vorhandene sinnvolle existenzsichernd bezahlte Arbeit und die im Überfluss vorhandene unbezahlte Arbeit auf mehr Menschen und auf Menschen beiderlei Geschlechts zu verteilen.

Das Ziel ist eine sinnvolle, versicherungspflichtige, die eigene Existenz sichernde Arbeit für alle Menschen, die das wollen, verbunden mit der Möglichkeit, die erwerbsarbeitsfreie Zeit für Haus- und Sorgearbeiten, kulturelle, politische und gemeinwesenorientierte Arbeiten zu nutzen. (Nicht nur) um Versicherungslücken zu vermeiden, ist ein gesetzlich festgelegter Mindestlohn notwendig, alle Erwerbsarbeitsverhältnisse sind in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen und auch alle Arbeitsverhältnisse, die als „Selbständige" gelten. Zudem brauchen wir eine Arbeitszeitverkürzung (6- oder gar 4-Stunden-Tag) im Bereich der Vollerwerbstätigkeit und einen Abbau der Überstunden. Ganz sicher brauchen wir eine Mindest-

sicherung für Herausgefallene und Herausgeworfene, eine Mindestrente, für alle aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen, die unabhängig von den einbezahlten Versicherungsbeiträgen gezahlt wird, wie sie in anderen Ländern längst üblich ist. Notwendig wird es, Frauen in der Familien-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht weiter als Mitverdienende, zusätzlich Verdienende, also nicht weiter im Zusammenhang mit Ehe, Familie und „Hauptemährer" zu sehen, sondern sie als Individuen herauszuholen aus diesen Zusammenhängen. Erst wenn es für alle Männer und für alle Frauen selbstverständlich wird, dass sie ein Recht auf eigenständige Existenzsicherung und auf eigenständige Rente haben, werden freie Zusammenschlüsse unter freien Menschen wirklich werden können ohne staatliche Bevorzugung einer bestimmten Lebensform.

Positive Beispiele eines anderen Wirtschaftens finden wir im Bereich der alternativen und der solidarischen Ökonomie (vgl. Notz u.a. 1991); auch in Genossenschaften und kommunitären Arbeits- und Lebensgemeinschaften (vgl. Notz 2004b). Angesichts der aktuellen Debatten um den (scheinbar) verloren gegangenen Gemeinschaftssinn müssten radikaldemokratische Gemeinschaftskonzepte Hochkonjunktur haben. Dennoch lässt ihre Akzeptanz außerhalb ihrer eigenen Zusammenschlüsse noch zu wünschen übrig. In solchen Projekten schließen sich Menschen zusammen, die selbstbestimmt und ohne patriarchale Hierarchien ressourcenschonend arbeiten und konsumieren wollen. Sie versuchen, die Trennung von Arbeit und Leben zu überwinden und mit sich und ihren Mitmenschen sowie mit der Umwelt pfleglich und vorsorgend umzugehen, weil sie wissen, dass sie gemeinsam mehr und besseres erreichen können als alleine. Solche Projekte sind ein Versuch, um mit der Aufhebung der Entfremdung, der Neuverteilung von Arbeit und Verantwortung und der Möglichkeit der ebenbürtigen Teilhabe von Frauen und Männern am ganzen Leben ernst zu machen. Sie brauchen Ermöglichungsstrukturen in Form von Information, Unterstützung und Propagierung. Freilich dürfen auch sie nicht als Allheilmittel gegen die Erwerbslosigkeit missverstanden werden. Dazu sind sie nicht geeignet. Angesichts von fast fünf Millionen Erwerbslosen und angesichts zunehmender Globalisierung der Waren tauschenden Gesellschaft werden Konzepte notwendig, die nicht reduziert bleiben auf die Lenkung kleiner lokaler Betriebe durch die ProduzentInnen selbst oder auf die Existenz eines wie auch immer bezeichneten neuen „alternativen" oder genossenschaftlichen Wirtschaftssektors, der gleichzeitig den Gesetzen der Warengesellschaft unterstellt ist. Dies allein wird wenig Erfolg haben, wenn nicht ein entsprechende globales, politisches und ökonomisches System angestrebt wird und Handlungsstrategien zu seiner Verwirklichung eingeläutet werden.

Dr. Gisela Notz, Sozialwissenschaftlerin, arbeitet als wissenschaftliche Referentin in der Forschungsabteilung Sozial- und Zeitgeschichte der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Arbeitsmarkt-, Sozialpolitik- und Familienforschung, Alternative Ökonomie und Historische Frauenforschung.

Literatur

Blaschke, Ronald (2005): Garantierte Mindesteinkommen. Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen im Vergleich, Meißen/Dresden

BAG der Sozialhilfeinitiativen (2000): Existenzgeld für Alle, Neu-Ulm

Busch, Ulrich (2005): Schlaraffenland – eine linke Utopie? Kritik des Konzepts eines bedingungslosen Grundeinkommens. In: Utopie kreativ, November 2005, S. 978–991

Brandt, Willy (1983): Vorwort. In: Marie Jahoda: Wieviel Arbeit braucht der Mensch, Weinheim

Bund der katholischen Jungend (BDKJ) (2003): Solidarität – Chance für die Zukunft? Vision für eine gerechte Gesellschaft, o.O.

BDKJ (2004): Die Kernpunkte der Vision einer sozial gerechteren Gesellschaft. In: Zukünfte 47, S. 5–9

Bundeskongress der Arbeitslosen (1983): Arbeitsloseninitiativen der BRD und Westberlins. Frankfurt/M.

Fischer, Ute, u.a. o.J.: Freiheit statt Vollbeschäftigung. Verfügbar unter: www.freiheitstattvollbeschaeftigung <22.11.2007>

Glotz, Peter (1986): Freiwillige Arbeitslosigkeit? Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen". In: Gewerkschaftliche Monatshefte 37/1986, H. 3, S. 180–192

Klein, Angela (2005): Das Leben in Würde und der Kapitalismus. In: Sand im Getriebe, Nr. 43, S. 16–17

Klein, Angela (2006): Bedingungsloses Grundeinkommen. Wundertüte mit vielfältigem Inhalt. Das Modell Götz Werner. In: SoZ 10/2006, S. 11

KAB Aachen (2003): Das Grundeinkommensmodell. In: Welter, Ralf: Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen, Aachen

Kirchhof, Paul (2004): Der Verlust der Freiheit, München

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen – Teil I, II und III, Bonn

Leipert, Christian/Opielka, Michael (1998): Erziehungsgehalt 2000, Bonn

Möller, Carola (1988): Flexibel in die Armut. Empirische Untersuchung und theoretische Verortung ungeschützter Arbeitsverhältnisse, Hamburg

Mohr, Katrin (2004): Gegen den Trend: Perspektiven eines bedingungslosen Grundeinkommens nach „Hartz IV". Manuskript des Vortrags auf dem Workshop „Chancen eines Grundeinkommens nach Hartz IV" beim 2. Treffen des deutschen Netzwerks Grundeinkommen am 11./12.12. in Berlin.

Notz, Gisela (1989): Frauen im sozialen Ehrenamt, Freiburg

Notz, Gisela, u.a.(Hrsg.) (1991): Selbstverwaltung in der Wirtschaft, Köln

Notz, Gisela (2004a): Mit Grundsicherung die Welt verändern? In: Zukünfte 47, S. 18–21

Notz, Gisela (2004b): „Ein Fenster in eine herrschaftsfreie Welt". Das Demokratiepotenzial von Alternativökonomie, selbstverwalteten Betrieben und kommunitären Lebens- und Arbeitsformen. In: Wolfgang G. Weber/Pier-Paolo Pasqualoni/Christian Burtscher (Hrsg.): Wirtschaft, Demokratie und soziale Verantwortung. Kontinuitäten und Brüche, Göttingen, S. 265–280

Notz, Gisela (2005a): Arbeit – mehr als eine Beschäftigung die Geld einbringt, hrsg. von Ver.di, Berlin

Notz, Gisela (2005b): Grundeinkommen contra Ungleichheit und Armut? Anmerkungen aus feministischer Sicht. In: Widerspruch, H. 49/2005, S. 115–126

Opielka, Michael/Georg Vobruda (1986): Das garantierte Grundeinkommen: Entwicklung und Perspektiven einer Forderung, Frankfurt/M

Opielka, Michael (2003): Aktivierung durch Verpflichtung? Von der Pflicht zur Erwerbsarbeit zur Idee eines Sozialdienstes. In: vorgänge Heft 4, S. 113–120

Opielka, Michael (2004): Grundeinkommen statt Hartz IV. In: Blätter für deutsche und internationale Politik (9), S. 1081–1090

Opielka, Miachael (2005): Brüder zum Lichte empor! Scheidewege sozialdemokratischer Sozialpolitik. In: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 9/2005, S. 4–7

Rätz, Werner (2005): Fünf Gründe für ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle. In: Sand im Getriebe 43, S. 18–19

Rein, Harald (2004): Das Ende der Bescheidenheit…Existenzgeld, eine Forderung von Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen. In: Axel Gerntke/Werner Rätz/ Claus Schäfer u. a. (Hrsg.) Einkommen zum Auskommen, Hamburg, S. 49–60

Welter, Ralf (2003): Solidarische Marktwirtschaft durch Grundeinkommen, Aachen

Werner, Götz (2006): Bedingungsloses Grundeinkommen. Interview in JuLiette 4/2006, S. 20–24

Wohlgenannt, Lieselotte (2005): Grundeinkommen – Innovation für das 21. Jahrhundert. In: Kongress Grundeinkommen, Wien

„Bedingungsloses Grundeinkommen" – Kritik eines Mythos und Alternativen

Daniel Kreutz

Kein Geringerer als der amtierende Bundespräsident und frühere IWF-Direktor Horst Köhler regte zur vergangenen Jahreswende im Magazin Stern zum Nachdenken an über „eine Art Grundeinkommen" in Form einer „negativen Einkommenssteuer" nach US-Vorbild. Spätestens damit wurde deutlich, dass die Diskussion über ein Grundeinkommen keine linke Exklusivveranstaltung ist. Für ein „bedingungsloses Grundeinkommen" (BGE) tritt vor allem das Netzwerk Grundeinkommen ein.[1] Auch hier offenbart sich bei näherem Hinsehen ein politisches Ideenspektrum, das von neoliberalen Orientierungen bis in die Linkspartei und das globalisierungskritische attac-Netzwerk reicht.

Als charakteristische Eckpunkte der BGE-Idee gelten gleichwohl:

- Armutsfestigkeit, teilhabeorientierte Existenzsicherung;
- Individueller Rechtsanspruch, ohne Berücksichtigung anderer Einkommen im Haushalt;
- Bedarfsunabhängigkeit; voraussetzungsloser Anspruch ohne Bedürftigkeitsprüfung;
- kein Zwang zur Erwerbsarbeit.

Angesichts des Elends der Hartz-IV-Realität mit allgegenwärtiger „Missbrauchs"-Diskussion muss dergleichen regelrecht sozialrevolutionär erscheinen, was sich auch Götz W. Werner, milliardenschwerer Chef der Drogeriemarktkette

[1] www.grundeinkommen.de

„dm" und mediales Aushängeschild der BGE-Debatte in Deutschland, mit spektakulär erscheinenden Botschaften zu Nutze macht.

Merkwürdig allerdings: Von den bisher im Netzwerk gehandelten BGE-Konzepten entspricht lediglich eines den genannten Eckpunkten. Oft mangelt es bereits an dem geforderten „armutsfesten" Leistungsniveau. Dafür werden auch Konzepte einer „negativen Einkommensteuer" (NES) wie das FDP-„Bürgergeld" in der Gefolgschaft Milton Friedmans, des Vaters des Neoliberalismus, in die „breite Grundeinkommensdebatte" hineindefiniert (vgl. Blaschke 2005)[2], obwohl diese auf eine weitere Absenkung des Sozialleistungsniveaus bei Nicht-Arbeit (Vertiefung der Armut) und Verschärfung des materiellen Zwangs zur Annahme von Billigst-Jobs zielen. Götz Werners Finanzierungsidee ist ebenso verschroben wie interessenpolitisch unmissverständlich: Per Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 48 Prozent sollen die VerbraucherInnen nicht nur das BGE bezahlen, sondern den sonstigen Staatsaufwand gleich mit, um im Gegenzug alle Unternehmens- und Einkommensteuern abzuschaffen (vgl. Werner 2005a). Der linke Flügel der BGE-Debatte plädiert zwar entgegengesetzt für höhere Unternehmens-, Vermögens- und Einkommensteuern, sieht aber keinen Anlass zur grundsätzlichen Distanzierung von Werner. Dass unter dem schillernden Schlagwort „bedingungsloses Grundeinkommen" Ideen so gegensätzlicher Richtung zusammenkommen, hat Gründe.

1 Konzeptionelle Schnittstellen zu neoliberalen Ideen

Eine der Schnittstellen zwischen linken und neoliberalen Anhängern eines BGE besteht in der gemeinsamen Ablehnung von Perspektiven für eine neue Vollbeschäftigung. Bei ganz unterschiedlichen Deutungen und Motiven gehen beide Seiten davon aus, dass ein erheblicher Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung aus zwingenden ökonomischen Gründen dauerhaft vom Zugang zu existenzsichernder Erwerbsarbeit ausgeschlossen bleibt. Vorschläge aus der gewerkschaftlichen und politischen Linken für wirksame Strategien gegen Erwerbslosigkeit – Ausweitung öffentlicher Investitionen und Beschäftigung in den sozialen, ökologischen und kulturellen Bereichen der Daseinsvorsorge, radikale Arbeitszeitverkürzung bei auskömmlichen Einkommen – werden daher als schon im Ansatz verfehlt zurückgewiesen. Das existenzielle Bedürfnis von Millionen Erwerbslosen nach einem ordentlichen Arbeitsplatz wird als „objektiv unrealistisch" dargestellt. Daher wird der Fokus vom Thema „Überwindung der Massenerwerbslosigkeit" auf die Frage verlagert, wie eine staatliche Alimentierung bei Nichterwerbstätigkeit gestaltet werden sollte.

Eine zweite Schnittstelle bildet die Vorstellung, mit einem BGE ließe sich ein Großteil der bisherigen Sozialleistungen einschließlich der Verwaltungsapparate

[2] Blaschke ist ein Vertreter des „Netzwerks Grundeinkommen".

„einsparen", indem die Sozialtransfers weitgehend in das Steuersystem integriert werden. Bei den Liberalen gehört dies von jeher als Teil einer Strategie zum Abbau des Sozialstaats zu den erklärten Zielen der „Bürgergeld"-Konzepte. Dm-Chef Werner geht davon aus, dass mit dem BGE „hunderte von Milliarden" bei „Arbeitslosengeld und -hilfe, Kindergeld, Renten, Sozialhilfe, Wohnungsgeld, Bafög, etc." sowie „gigantische Summen in der Sozialbürokratie" eingespart werden könnten (Werner 2005b). Attac Österreich glaubt, ein gutes Drittel des gesamten Finanzierungsbedarfs durch Einsparungen bei Rentenversicherung, Beamtenpensionen, Arbeitslosenunterstützung und Familienbeihilfen decken zu können (vgl. Attac Österreich 2003). Konkrete Aussagen zur Ersetzung von Sozialversicherungsleistungen und steuerfinanzierten vorrangigen Sozialleistungen werden zwar in der BGE-Debatte tunlichst vermieden. Dennoch ist als „flügelübergreifende" Vorstellung erkennbar, dass oberhalb von „Armutsvermeidung" vieles verzichtbar und die Sozialverwaltung drastisch zu „verschlanken" sei.

Eine dritte Schnittstelle liegt in der Art und Weise, wie sich die BGE-Linke die „Befreiung vom Lohnarbeitszwang" vorstellt. Statt die Herrschaft fremdbestimmter Lohnarbeit über das Leben im Wege kollektiver Arbeitszeitverkürzung für alle zurückzudrängen, soll das BGE als „Sozialdividende" eine individuelle Ausstiegsoption aus der Erwerbsgesellschaft ermöglichen. Diese „Befreiung von der Lohnarbeit" ist eher dem Modell des Vermögensbesitzers nachgebildet. Nicht zufällig erinnert der Begriff „Sozialdividende" als Bezeichnung des individuellen BGE-Anspruchs an das Einkommen von Aktionären. Der BGE-Bezieher, der sich „gegen Lohnarbeit entscheidet", erscheint gleichsam als Aktionär der Deutschland AG, von deren Dividende er leben kann.

Was den einen als „Befreiung vom Lohnarbeitszwang" gilt, wird aus neoliberaler Richtung ganz anders interpretiert. Auf der Internetseite einer gleichnamigen Initiative unter Mitwirkung der BGE-AutorInnen zum „Transfergrenzenmodell" Fischer und Pelzer, wird für ein BGE mit dem Argument geworben, dies stärke die Unternehmen: „Sie können automatisieren, ohne sich Sorgen um entlassene Mitarbeiter zu machen. Sie können auf leistungsbereite Mitarbeiter setzen, denn Erwerbsarbeit wird freiwillig geleistet." (Freiheit statt Vollbeschäftigung o.J.) In der Ausführung dieser Thesen heißt es weiter, das BGE ermögliche den Unternehmen: „Solche, die sich als nicht genügend leistungsbereit erweisen, können sie leichter entlassen als heute – ohne dabei eine Verletzung ihrer Gemeinwohlverpflichtung befürchten zu müssen." (Freiheit statt Vollbeschäftigung 2006, S. 4) Vorgeschriebene Arbeitszeiten und Rentenaltersgrenzen würden gleichermaßen entbehrlich, weil jeder frei sei, so lange zu arbeiten, wie er will. „Wer sich mit seiner Arbeit identifiziert, wird immer bereit sein, mehr zu arbeiten als andere" (ebd.).

1.1 Kombilohn für alle statt Mindestlohn?

Eine vierte – wichtige – Schnittstelle liegt in der Rückwirkung eines BGE auf das Lohnsystem. Gefragt, wer denn noch die unbeliebten und schweren Arbeiten ver-

richten mag, wenn man sich mit dem BGE armutsfest aus der Erwerbsgesellschaft zurückziehen kann, behaupten unsere BGE-BefürworterInnen, dass diese Arbeiten, soweit sie nicht technisch wegrationalisiert werden könnten, eben besser zu entlohnen seien, um hinreichende Anreize zu schaffen. Deshalb habe das BGE eine lohnsteigernde Wirkung, insbesondere im Niedriglohnsektor.

Dies ist bestenfalls ein tragischer Irrtum. Mit einem bedingungslos allen zustehenden Grundeinkommen wird die Garantie einer armutsfesten Existenzsicherung vorrangig zur Aufgabe des Staates, und zwar nicht nur für diejenigen, die auf Transferleistungen angewiesen sind, sondern auch für Einkommensmillionäre. Würde der Staat anerkennen, dass er Garant der Existenzsicherung aller ist, gäbe es keinen Grund mehr, einen Anspruch auf existenzsichernde Entlohnung an die Arbeitgeber zu richten. Den Arbeitsentgelten käme dann lediglich eine „aufstockende" Funktion zu. Das Vorrang-Nachrang-Verhältnis von Arbeitsentgelten und staatlichen Sozialtransfers kehrt sich um. BGE und Lohnsystem mutierten zu einem „Kombilohn für alle". Dm-Chef Werner spricht dies offen aus: „Nehmen wir an, eine Krankenschwester verdient 2.500 Euro. Nach Abzug des Bürgergelds müsste das Krankenhaus ihr noch 1.200 Euro bezahlen. Sie hätte danach gleich viel, aber ihre Arbeitsleistung wäre für das Krankenhaus viel leichter zu finanzieren." (Werner 2005a) Auch der Bundespräsident verband sein „Nachdenken" über ein Grundeinkommen mit einem Plädoyer für Kombilöhne, d.h. Akzeptanzsicherung für Löhne unter der Armutsgrenze durch deren Aufstockung aus Steuermitteln.

Bislang ist die Verpflichtung der Arbeitgeber zu (mindestens) existenzsichernder Entlohnung noch in einigen Landesverfassungen verankert. So bestimmt etwa Art. 24 Abs. 2 der NRW-Verfassung: „Der Lohn muss der Leistung entsprechen und den angemessenen Lebensbedarf des Arbeitenden und seiner Familie decken." Lohn ist die arbeitsvertraglich geschuldete Gegenleistung des Arbeitgebers für die Arbeitskraft des Arbeitnehmers. Der durch leistungsgerechten Lohn zu deckende angemessene Lebensbedarf ist mehr als der notwendige Lebensbedarf des Sozialhilferechts. Man kann die zitierte Bestimmung, ohne sie damit zu überdehnen, durchaus als verfassungspolitische Grundlage für die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn heranziehen. In der Gründungszeit des westdeutschen Nachkriegs-Sozialstaats wurde damit der Grundsatz verankert, dass die Kapitalseite die angemessene Existenz (und Reproduktion) der Lohnabhängigen zu gewährleisten hat. Was „angemessen" bedeutet, wird durch Tarifverträge bestimmt. Für die neoliberale Kombilohn-Idee, wonach sich die Entlohnung durch den Arbeitgeber allein danach zu richten habe, was der Markt „akzeptiert", während die „soziale" Frage existenzsichernder Einkommen dem Staat und damit der Allgemeinheit aufzuhalsen sei, war hier kein Raum.

Es führt kein Weg daran vorbei, dass die Einführung eines BGE mit dem Anspruch auf (mindestens) existenzsichernde Entlohnung durch den Arbeitgeber radikal aufräumen würde. Ein Mindestlohngesetz würde mit einem BGE jeden Sinn verlieren, weil dessen Existenzsicherungszweck durch das BGE bereits ge-

deckt wäre und wegen der rechtlichen Anerkennung der staatlichen Garantenpflicht für die Existenzsicherung eines jeden keine Grundlage mehr bestünde, um an Stelle des Staates die Arbeitgeber heranzuziehen.

Wenn sich die BGE-Linke mittlerweile zu einer Einheit von „Arbeitszeitverkürzung, Mindestlohn und Grundeinkommen" bekennen will, so stellt sie sich damit zwar in einen politischen Zusammenhang, der sie deutlich von den Köhlers und Werners, von liberalem Bürgergeld und Kombilohnkonzepten abhebt. Konzeptionell jedoch entbehrt diese „Einheit" der Grundlage. Dort wird „politisch" zusammen geschoben, was inhaltlich unvereinbar bleibt.[3]

Die Kollision mit der Forderung nach Mindestlohn lässt sich nur dann vermeiden, wenn der Grundsatz des Vorrangs der Erwerbsarbeit bei der Existenzsicherung unangetastet bleibt und der Anspruch auf ein Grundeinkommen oder eine Grundsicherung zurückgeführt wird auf Lebenssituationen, in denen tatsächlich eine Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit nicht stattfindet, in denen also tatsächliche Bedürftigkeit nach einer armutsfesten Transferleistung besteht, weil ohne diese ein menschenwürdiges Leben nicht möglich ist.

1.2 Keine Bedürftigkeitsprüfung?

Zu den „Grundsätzen" eines BGE zähle, so wird behauptet, dass es ohne Bedürftigkeitsprüfung voraussetzungslos jedem garantiert werde. Im Sinne einer „Sozialdividende" sei es zunächst an alle auszuzahlen – um im Rahmen der Besteuerung bei denen, die über höhere eigene Einkommen verfügen, zusammen mit der positiven Steuerschuld wieder kassiert zu werden. Der BGE-Linken gilt eine Bedürftigkeitsprüfung schon an sich als Ausdruck eines repressiven Obrigkeitsstaates, der die Betroffenen unter Missachtung ihrer Privatsphäre aushorcht und ausspäht. Und wer die Bedürftigkeitsprüfungen und „Bedarfsermittlungsdienste" der Sozialämter und ARGEn kennt, wird den Wunsch teilen, Menschen in prekärer Lebenslage dergleichen zu ersparen.

Dennoch ist die Behauptung, beim BGE gebe es keine Bedürftigkeitsprüfung, bestenfalls eine Illusion. Tatsächlich findet auch bei Integration des Mindestsicherungssystems in das Steuersystem eine Bedürftigkeitsprüfung statt. Denn im Ergebnis wird klar unterschieden zwischen Netto-EmpfängerInnen (Bedürftige) und Netto-ZahlerInnen (Nicht-Bedürftige). Ob diese Bedürftigkeitsprüfung bereits bei der Leistungsgewährung stattfindet (negative Einkommensteuer: Auszahlung nur an Bedürftige) oder bei der Verrechnung des vorweg gezahlten BGE mit der Steuerschuld („Sozialdividende"-BGE), dürfte für die Betroffenen kaum einen Unterschied machen.

Tatsächlich geht es – kann es allein gehen! – um die praktischen Fragen, wie, nach welchen Kriterien und in welchem Umfang Bedürftigkeitsprüfungen stattfinden sollen. Auch hier meidet die BGE-Propaganda das gefährliche Terrain der

[3] Zur Kollision von BGE und Arbeitszeitverkürzung vgl. näher Kreutz 2005.

praktischen Fragen. Bislang finden sich nirgends Hinweise darauf, ob und in wieweit die Bedürftigkeitsprüfung durch die Finanzverwaltung neben dem Einkommen auch Vermögen berücksichtigen soll. Ein Verzicht auf die Einbeziehung von Vermögen wäre weder theoretisch begründbar noch politisch vertretbar. Warum sollten (bedeutendere) Privatvermögen durch Steuermittel vor dem Verzehr geschützt werden? Wenn die Finanzverwaltung aber auch die Vermögenssituation (Immobilien, Wertgegenstände, Geldanlagen) zu prüfen hat, nähert sich der Prüfungsumfang deutlich an den bekannter Bedürftigkeitsprüfungen an. Dann geht es „nur" noch um Fragen nach angemessenen Freigrenzen, freizustellenden Vermögen (Altersvorsorge, eigene Wohnung) sowie nach der unter bürgerrechtlichen Gesichtspunkten zulässigen Prüfungstiefe und -intensität, – um Fragen also, die gleichermaßen an heutige Bedürftigkeitsprüfungen zu richten sind.

Doch selbst, wenn wir einmal annehmen, beim BGE finde keine Bedürftigkeitsprüfung statt, würde dies für Teile der Armutsbevölkerung keinen praktischen Unterschied machen, nämlich für alle, die zusätzlich zur Leistung für den „normalen" Lebensunterhalt Hilfe in besonderen Lebenslagen benötigen (z.B. Menschen mit Behinderungen, Pflegebedürftige, Menschen in besonderer Notlage, z.B. nach Wohnungsbrand). Solche Bedarfe können mit einem pauschalierten BGE nicht gedeckt werden, weil sie je nach den Umständen des Einzelfalls stark differieren und teils sehr kurzfristig anfallen. Daher müsste eine Sozialhilfe für Sonderbedarfe erhalten bleiben. Sobald hier aber eine Leistung beantragt wird, würde die sozialhilferechtliche Bedürftigkeitsprüfung wieder greifen. Gerade Menschen, die in besonderer Weise auf Hilfe angewiesen sind, blieben so auf der Bedürftigkeitsprüfung sitzen. Um so mehr scheint es geboten, sich mit dem Wie der Prüfung auseinander zu setzen, statt ebenso wohlklingende wie realitätsfremde „prinzipielle" Erklärungen gegen Bedürftigkeitsprüfungen schlechthin abzugeben.

2 Eckpunkte einer sozialen Mindestsicherungsreform

Die skizzierten Schnittstellenprobleme zwischen sozialreformerischen und neoliberalen Orientierungen in der BGE-Debatte sind nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich die Diskussion bislang hauptsächlich auf einer Ebene „prinzipieller" Bekenntnisse abspielt, während konkrete und praktische Auswirkungen auf das Sozialrecht und die Lebenswirklichkeit kaum thematisiert werden. Entwickelt man die Frage nach einer sozialen „Generalreform" des neuen Fürsorgesystems von SGB II (Hartz IV) und Sozialhilfe (SGB XII) vom Boden der dringlichen realen Probleme aus, die auch die BGE-Linke völlig zu Recht umtreiben, zeichnen sich rasch folgende Eckpunkte ab:

- Das Niveau der Regelleistungen (Regelbedarf + Mehrbedarfspauschalen in bestimmten Fällen) muss Armut vermeiden. Armut und sozialer Ausschluss verletzten die Menschenwürde; Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (Achtung und Schutz der Menschenwürde ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt) fordert

hier staatliches Handeln. Als Sofortmaßnahmen ist die Forderung des Paritätischen Wohlfahrtsverbands nach einer Regelsatzerhöhung von 20 Prozent umzusetzen und die Wohnkostenregelung auf die Vermeidung von Zwangsumzügen auszurichten. Zur systematischen Bestimmung des Mindestbedarfs wäre die EU-Armutsgrenze von 60 Prozent des nationalen bedarfsgewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommens (sog. „Äquivalenzeinkommen") heranzuziehen. Die Bedarfsgerechtigkeit der abgeleiteten Regelleistungen für Kinder und Jugendliche im Haushalt ist zu überprüfen und anzupassen.

- Nicht pauschalierbare „einmalige Leistungen" für größere Anschaffungen, besondere Anlässe oder Notlagen sind im Rahmen der Sozialhilfe für besondere Lebenslagen zu sichern und zusätzlich zu leisten. Die zynische Fiktion des neuen Fürsorgerechts, wonach hierfür Teile der Regelleistung „anzusparen" sind, ist zu beenden.
- Im vorrangigen Interesse verlässlicher Sicherung eines menschenwürdigen Lebens müssen alle leistungsrechtlichen Sanktionen (Kürzung/Streichung der Leistung) entfallen. „Unerwünschtem Verhalten" ist stattdessen mit Angeboten sozialer Arbeit zu begegnen (Wegfall des Arbeitszwangs durch Leistungskürzung).
- Die Instrumente der „Missbrauchsbekämpfung" werden auf ein bürgerrechtlich vertretbares Maß zurückgenommen (Beschränkung von Datenabgleichen auf begründete Verdachtsfälle; Abschaffung von Bespitzelungsdiensten).
- Das Asylbewerber-Leistungsgesetz entfällt; Flüchtlinge werden in die Mindestsicherung einbezogen.
- Für die Leistungsauszahlung ist jeweils die Institution zuständig, die das für die Bedürftigkeit maßgebliche Problem bearbeitet: bei Erwerbslosigkeit die Arbeitsverwaltung, bei zu kleiner Rente der Rentenversicherungsträger, bei Kinderreichtum das Jugendamt, bei pflegebedingter Bedürftigkeit der Träger der Pflegeversicherung, bei zu geringen Erwerbseinkommen das Finanzamt, in sonstigen Fällen das Sozialamt (weitgehende Auflösung der stigmatisierenden „Sonderverwaltung" von Armut). Die Sozialämter werden zu Institutionen aktiver sozialer Arbeit fortentwickelt.
- Flankierende Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik (SGB III): Wiedereinführung einer vorrangigen Lohnersatzleistung bei Langzeiterwerbslosigkeit („weg mit Hartz IV");
- Soziale und grundrechtsorientierte Neuregelung der Zumutbarkeit: tarifliche Entlohnung, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Wiederherstellung des Berufsschutzes, Beachtung der Berufswahlfreiheit, Reduzierung der Mobilitätsanforderungen (Wegezeiten);
- Ausbau der (berufs-) qualifizierenden Angebote der Fortbildung und Umschulung (Rechtsanspruch).
- Mindestlohngesetz: Sicherung von Mindestentgelten (Vollzeit) für abhängige Erwerbsarbeit oberhalb des Mindestsicherungsniveaus.

Ob man die Leistungen eines derart reformierten Mindestsicherungssystems als Grundeinkommen, Grundsicherung, Sozialhilfe oder sonst wie bezeichnen will, ist eher unbeachtlich. Nachdem der frühere sozialreformerische Begriff „Grundsicherung" spätestens mit Hartz IV in sein Gegenteil verkehrt wurde, könnte ein anderer Begriff allerdings der Unterscheidbarkeit dienen. Ein solches Konzept wäre nicht mehr anschlussfähig für neoliberale Sozialutopien, dafür aber um so mehr mit alternativen Strategien für eine geschlechtergerechte neue Vollbeschäftigung sowie für Stärkung und Ausbau der Sozialversicherungen.

Daniel Kreutz war von 1990-2000 sozialpolitischer Sprecher der grünen Landtagsfraktion NRW, ist seither parteilos und arbeitet als Referent für Sozialpolitik beim Sozialverband Deutschland. Dieser Beitrag ist die vom Autor bearbeitete Version eines Artikels, der in „Sozialismus" 2/2006 erschien.

Literatur

Attac Österreich (2003): Ein hypothetisches Finanzierungsspiel für die Einführung eines Grundeinkommens. Verfügbar unter: http://www.archiv-grundeinkommen.de/attac-austria/attac-austria-ge-finanzierung.pdf <15.01.2008>

Blaschke, Ronald (2005): Garantierte Mindesteinkommen, Modelle von Grundsicherungen und Grundeinkommen im Vergleich, Dresden/Meißen 2005.

Freiheit statt Vollbeschäftigung (o.J.): Freiheit statt Vollbeschäftigung, Eingangsthesen. Verfügbar unter: http://www.freiheitstattvollbeschaeftigung.de <15.01.2008>

Freiheit statt Vollbeschäftigung (2006.): Konsequenzen für Unternehmen und Arbeitgeberverbände. Verfügbar unter: http://www.freiheitstattvollbeschaeftigung.de/pdf/Unternehmen.pdf <15.01.2008>

Kreutz, Daniel (2005): Bedingungsloses Grundeinkommen – Verwirrung, Fallen und Legenden. In: Sozialismus 10/2005

Werner Götz (2005b): Interview zum Bedingungslosen Grundeinkommen in der Berliner Zeitung vom 28.12.2005

Werner, Götz (2005a): Interview zum Bedingungslosen Grundeinkommen, Süddeutsche Zeitung vom 02.07.05

Die Zukunft der Sozialpolitik: Demokratischer Sozialstaat[1]

Matthias Möhring-Hesse

1 Radikale Kritik und konservative Verteidigung

Auf wenigen anderen Politikfeldern wurde in den vergangenen Jahren so viel reformiert wie im Bereich der Sozialpolitik: Riester- und Rüruprente, Hartz IV und Agenda 2010 oder Gesundheitsfond sind nur einige der Stichworte. Gegenüber den damit angesprochenen Reformen lassen sich die gegenwärtigen sozialpolitischen Lager sortieren: Da sind *erstens* diejenigen, die diese Reformen als Sozialabbau skandalisieren, den Sozialstaat gegen seinen schleichenden Abbau verteidigen und die Wiederherstellung seines Leistungskatalogs – manchmal auch die Einführung der ein oder anderen neuen Leistung – projektieren; *zweitens* sind da die, die diese Reformen nur für den ersten Schritt in die richtige Richtung von deutlich weniger Sozialstaat halten und eine radikale Kritik am Sozialstaat betreiben; und zwischen diesen beiden Lagern stehen *drittens* diejenigen, die diese Reformen als Modernisierung der sozialen Fürsorge und Sicherung in der Bundesrepublik rechtfertigen und u.a. die gegenwärtig guten Wirtschaftsdaten darauf zurückführen.

[1] Das Leitbild eines demokratischen Sozialstaates wird ausführlicher vorgestellt in Lessenich/Möhring-Hesse 2004. Dort finden sich auch umfangreiche Literaturangaben. Zum sozialethischen Hintergrund siehe Möhring-Hesse 2006.

Weil sich die drei Lager gegenseitig stabilisieren, ist diese (zugegeben unvollständige) Topographie der bundesdeutschen Sozialpolitik recht beständig. Das erste sieht sich durch das zweite darin bestätigt, dass mit den sozialstaatlichen Reformen der letzten Jahre das Ende des Sozialstaates auf bundesdeutschem Boden begonnen wurde, dass deshalb nicht nur einzelne Leistungen, sondern der Sozialstaat überhaupt verteidigt werden muss. Das zweite Lager nimmt dagegen die Reformverweigerung der Sozialstaatsverteidiger als Bestätigung dafür, dass den Bundesdeutschen der Sozialstaat abgewöhnt und sie aus den goldenen Fesseln seiner Fürsorge- und Sicherungssysteme befreit werden müssen. Das dritte Lager schließlich profitiert durch die Kritiken der beiden anderen Lager: Gegenüber den Sozialstaatsverteidigern sieht man sich „auf der Höhe der Zeit"; man macht den Sozialstaat, gegebenenfalls durch moderate, immer aber vertretbare Leistungskürzungen, zukunftssicher – und sieht sich so als die eigentlichen Verteidiger des Sozialstaats gegenüber dessen radikalen Kritikern. Für das erste Lager ist das alles jedoch nur Verrat am Sozialstaat; man hält den vermeintlichen Sozialstaatsmodernisierern den Neoliberalismus der radikalen Sozialstaatskritiker vor. Von diesen wiederum wird der fehlende Reformeifer der Modernisierer kritisiert, weswegen man sie – mehr oder weniger – den Sozialstaatsfreunden zu- und so abschreibt. In ihrer wechselseitigen Kritik bestätigen sich die Lager gegenseitig, so dass gegenwärtig Sozialpolitik programmatisch recht schlicht ausfällt – zumindest bei den Parteien und Organisationen, bei denen die Differenzen nicht, wie bei der SPD, die eigenen Reihen spalten.

Bei allen Anfeindungen eint die drei Lager, dass sie den Sozialstaat primär auf die Erwerbsarbeit beziehen – und damit dem in Deutschland im 19. Jahrhundert eingeschlagenen Weg staatlicher Sozialpolitik folgen. In Kritik des Sozialabbaus idealisieren die Sozialstaatsverteidiger den bis in die 1970er Jahre ausgebauten Sozialstaat, stehen zumindest in der Gefahr der Idealisierung – und verteidigen mit diesem Sozialstaat zugleich dessen Bindung an die Erwerbsarbeit. Der ist nämlich primär an abhängig beschäftigte Erwerbspersonen adressiert und daran beteiligt, Menschen ohne ausreichend hohe Vermögen in Erwerbsarbeit hinein zu zwingen, bearbeitet dafür im Gegenzug die mit der Erwerbsarbeit systematisch verbundenen Existenzrisiken und trägt so zur Zivilisierung des Zwangs zur Erwerbsarbeit bei. In den Reformen der letzten Jahre wurde die erwerbsarbeitsbezogene Ausrichtung der sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme – etwa unter dem Stichwort des aktivierenden Sozialstaats – forciert. Wenn auch die Koppelung der sozialstaatlichen Finanzierung an die Erwerbsarbeit wegen vermeintlich zu hoher Lohnnebenkosten problematisiert wurde, wurden die sozialstaatlichen Leistungen noch stärker darauf zugeschnitten, deren Bezieher, wenn nur irgend möglich, in Beschäftigung zu fordern und zu fördern. So wurde der über den Sozialstaat laufende Zwang zur Erwerbsarbeit verschärft, dessen Zivilisierung zwar nicht aufgegeben, dennoch deutlich „zurückgefahren". Im Lager der Sozialstaatskritiker wird dieser Trend zur „workfare" noch einmal radikalisiert: Um *erstens* zusätzliche Erwerbsarbeit zu generieren und *zweitens* mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen, soll

die „welfare" gestutzt, soll also der Sozialstaat zurückgebaut und die sozialstaatlichen Aktivitäten allein den „wirklich Hilfebedürftigen" ohne jede Chance auf eigenständige Markteinkommen vorbehalten werden.

Zwar sind die Unterschiede zwischen diesen Positionen groß, gemeinsam ist ihnen jedoch, dass der Sozialstaat programmatisch auf die Erwerbsarbeit bezogen, also Qualität und Umfang sozialstaatlicher Aktivitäten primär von den Erfordernissen der Erwerbsarbeit bestimmt werden. Dem gegenüber soll in diesem Aufsatz begründet werden, dass der bundesdeutsche Sozialstaat – in Antwort auf seine Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite – in seiner funktionalen Bestimmung umgestellt, nämlich primär von den Erfordernissen einer demokratischen Gesellschaft und deren Bedarf an allgemeiner Beteiligung her bestimmt und seine Fürsorge- und Sicherungssysteme entsprechend „umgebaut" werden sollte bzw. sollten.

2 Problemdruck

Seit Ende der 70er Jahre wurde der Leistungskatalog des bundesdeutschen Sozialstaats Zug um Zug eingeschränkt, Leistungen entweder verkürzt oder ganz gestrichen, oder sie wurden konditioniert und mit Auflagen versehen. In Kritik an diesem Sozialabbau mag man geneigt sein, den Zustand „davor" für gut zu halten. Dies gilt zumal dann, wenn man sich, der eigenen Organisation, Bewegung oder politischen Richtung – durchaus in einem verklärten Rückblick auf die bundesdeutsche Sozialpolitik – diesen Zustand als Verdienst zurechnet. So sehen sich gerade die Gewerkschaften herausgefordert, den – wie es heißt – „erkämpften Sozialstaat zu verteidigen", ihn zumindest nicht „kampflos" preiszugeben. Eine entsprechend konservative Verteidigung steht allerdings in der Gefahr, mit der Verteidigung des Sozialstaats zugleich auch dessen fundamentale Defizite sowohl bei den Leistungen als auch bei der Finanzierung mit zu verteidigen, – die man aber nicht verteidigen kann, zumindest nicht verteidigen sollte.

(a) Leistungsversagen fallen bei den bestehenden Fürsorge- und Sicherungssystemen nicht erst dann auf, wenn sie an externen, wie auch immer begründeten Maßstäben gemessen werden. Bereits im Abgleich mit den sozialstaatlich institutionalisierten, etwa in den Sozialgesetzbüchern niedergelegten Zielen oder mit gesellschaftlichen Erwartungen, die über die Jahrzehnte hinweg geweckt und genährt worden sind, wird sichtbar, dass sie immer weniger in der Lage sind, diese Ziele und Erwartungen zu erfüllen. Da ist vor allem die in der Bundesrepublik zunehmende und sich bei den Betroffenen zunehmend verfestigende Armut, die der Sozialstaat nicht nur nicht verhindern kann, sondern für die er maßgeblich mitverantwortlich ist. Etwa indem er die Sicherungsleistungen an vorgängige dauerhafte Erwerbsarbeit und damit an eine Bedingung knüpft, die zunehmend mehr Menschen, die auf diese Leistungen eigentlich angewiesen sind, verfehlen. Oder aber, indem die Bedarfe von Haushalten mit Kindern nicht hinreichend anerkennt – und

dies zumal dann, wenn die Haushalte nur über geringe Einkommen verfügen. Leistungsversagen bestehen aber auch im Bereich der medizinischen und pflegerischen Betreuung, bei der Versorgung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen oder im Bereich der Sozialen Dienste.

(b) Diese und ähnliche Leistungsversagen schlagen unmittelbar auf die Finanzierung, machen nämlich den bestehenden Sozialstaat „zu teuer“: In der einschlägigen Literatur werden häufig Belastungsgrenzen für die Beitrags- und Steuerzahlerinnen und -zahler relativ zu ihren individuellen Einkommen oder zum gesamtgesellschaflichen Einkommen, gemessen etwa im Bruttoinlandsprodukt, behauptet oder sogar in Prozentzahlen definiert. Weder die allgemeinen Behauptungen noch die willkürlichen Festlegungen können überzeugen, da sie vom Nutzen der von den Beitrags- und Steuerzahlerinnen und -zahlern finanzierten Fürsorge- und Sicherungssystemen absehen. Aber in Relation zum Nutzen können die steigenden Belastungen wegen der zunehmenden Leistungsversagen immer weniger gerechtfertigt werden. Die Steuer- und Beitragszahlerinnen und -zahler, vor allem also die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zahlen nämlich – „on the long run“, trotz anderweitiger Versprechungen und trotz Steuerkürzungen an der einen und Beitragskürzungen an der anderen Stelle – für ihren Sozialstaat mehr, wogegen ihr Nutzen aus seinen Leistungen immer weiter sinkt. Die nutzenbezogene Delegitimierung des Sozialstaats wird durch die politisch betriebenen Einschränkungen in dessen Leistungskatalog, Privatisierung von Leistungen und Vermehrung von zusätzlichen privaten Aufwendungen noch verschärft.

Finanzierungsprobleme hat der Sozialstaat auch deshalb, weil die vor allem durch Arbeitslosigkeit und demographischen Wandel geöffnete Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht geschlossen werden konnte. Die seit Ende der 1970er Jahre bis heute betriebene Politik sozialstaatlicher Leistungsreduzierung hat daran nichts systematisch ändern können. Der bundesdeutsche Sozialstaat ist deshalb nicht mehr in der Lage, den für seine Leistungen notwendigen Anteil am gesellschaftlichen Reichtum zu mobilisieren.

(c) Nicht zuletzt wegen seiner Leistungsversagen und Finanzierungsprobleme hat der bestehende Sozialstaat eklatante Gerechtigkeitsdefizite. Konstitutiv für seine Fürsorge- und Sicherungssysteme sind Vorstellungen der Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit, sowie die diesen beiden Vorstellungen inhärente Gleichheitsforderung. Diesen Gerechtigkeitszielen wird der Sozialstaat immer weniger gerecht, u.a. weil zunehmend mehr Menschen in Folge ihrer Arbeitslosigkeit jede Chance verwehrt wird, einen sozialstaatlich *wie bei allen anderen* anerkannte Leistung zu erbringen, die den Zugang zu den sozialstaatlichen Leistungen *wie bei allen anderen* rechtfertigt. In Folge ihrer Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt werden dagegen Frauen bei der sozialstaatlichen Sicherung bis heute und bis in ihre Altersvorsorge hinein benachteiligt. Ebenso benachteiligt werden Haushalte mit Kindern mit all den langfristigen Folgen, die diese Benachteiligung zumal für Kinder aus einkommensschwachen und bildungsfernen Haushalten haben können.

Die angesprochenen, aber auch andere Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite hat der bundesdeutsche Sozialstaat nicht erst durch die seit Ende der 70er Jahre und eben erneut in den vergangenen Jahren betriebenen Reformen. Im Gegenteil: Diese Reformen lassen sich zumindest auch als Antworten auf die angesprochenen Defizite begreifen, so die politisch Verantwortlichen die vorgefundenen Fürsorge- und Sicherungssysteme „über die Runden" bringen und dazu auch deren Defizite bearbeiten mussten und müssen. Die Richtung ihrer Bemühungen muss einem nicht gefallen, um zumindest anzuerkennen, dass sie in ihren Reformen *erstens* auf einen Problemdruck der bestehenden Fürsorge- und Sicherungssysteme *reagieren* und dass sie *zweitens* diesen Problemdruck *konservativ*, also mit dem Ziel zu bewältigen such(t)en, diese Systeme zumindest im Großen und Ganzen zu bewahren. Die heftige Kritik ihrer Kritiker, aber auch ihre Innovationsrhetorik machen den Konservatismus dieser Reformen unsichtbar. Doch tatsächlich bewegt sich der Sozialabbau seit Ende der 70er Jahre, bewegen sich auch die jüngeren Reformen – mit wenigen, allerdings in den letzten Jahren vermehrten Ausnahmen – in den Bahnen des etablierten Sozialstaats. Und gerade deswegen haben alle diese Reformen, trotz der mit ihnen gegebenen Versprechen, die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite nicht, zumindest nicht grundsätzlich beheben können. Zum Teil wurden diese Defizite sogar noch verschärft, wenn etwa durch Leistungskürzungen der Nutzen des Sozialstaats gemindert, dessen Kosten allerdings nicht nachhaltig gesenkt und auch dessen nutzensensible Akzeptanz geschwächt wurde.

3 Ausweitung der über den Sozialstaat laufenden Solidarität

Zumindest zu einem großen Teil lassen sich die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite auf Lücken der über den deutschen Sozialstaat organisierten Solidarität zurückführen. In Folge der kategorialen Begrenzung der sozialen Sicherung auf die abhängig beschäftigten Erwerbspersonen bleibt dort der Kreis der Solidargenossen zu eng, werden *einerseits* relevante Bevölkerungsgruppen (und da vor allen mit unterdurchschnittlichen Einkommen) aus den solidarischen Sicherungssystemen ausgeschlossen und erhalten deswegen keine ausreichend hohen sozialstaatlichen Leistungen; *andererseits* bleiben andere relevante Einkommensgruppen (und da vor allem die mit überdurchschnittlichen Einkommen) bei der Finanzierung „unbehelligt", weswegen der Sozialstaat den gesellschaftlich verfügbaren Reichtum nicht hinreichend mobilisieren kann. In Folge der untergründigen Funktionszuschreibung der Fürsorgesysteme („letztes soziales Netz") bleibt dort die kategorial unbeschränkte, also allgemeine Solidarität aller steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger häufig und zunehmend unter dem Bedarf. Schließlich ist die in beiden sozialstaatlichen Bereichen institutionalisierte Solidarität arbeitsgesellschaftlich und familiaristisch zugeschnitten, passt deswegen aber immer weniger zu den veränderten Lebensverhältnissen: Im Zuge von Individualisierung,

demographischem Wandel und den säkularen Entwicklungen in der Erwerbsarbeit, angefangen bei der wachsenden Erwerbsneigung von Frauen bis hin zur ansteigenden Massenarbeitslosigkeit, haben sich die Risiken wie auch die Ressourcen der Menschen und ihrer Haushalte dramatisch verändert. Doch die sozialstaatlichen Fürsorge- und Sicherungssysteme wurden in ihren Leistungen und der Art, diese zu erbringen, darauf nicht adäquat eingestellt.

Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite hat der bundesdeutsche Sozialstaat also nicht, wie die radikalen Sozialstaatskritiker behaupten, deshalb, weil er den Menschen ein Zuviel an Solidarität zumutet und ihnen damit ihre Freiheit und Eigenverantwortung nimmt. Das Problem liegt im genauen Gegenteil: Der real existierende Sozialstaat mutet den Bundesdeutschen *zu wenig* Solidarität zu, d.h. bezieht zu wenig Menschen in die über ihn laufende Solidarität ein und bestimmt deren Leistung häufig unter Bedarf. Zudem ist die von ihm organisierte arbeitsgesellschaftlich und familiaristisch zugeschnittene Solidarität *unzeitgemäß* und passt nicht mehr so recht zu den veränderten Lebensverhältnissen der Menschen. Gefordert ist deshalb die Ausweitung und Modernisierung der sozialstaatlich vermittelten Solidarität – und dazu der behutsame Umbau der diese Solidarität vermittelnden Fürsorge- und Sicherungssysteme.

Über die abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinaus müssen etwa die bestehenden Sozialversicherungen ausgeweitet werden, indem sie in Richtung von Bürgerversicherungen umgeformt werden. Dann werden alle Bürgerinnen und Bürger zu potentiellen Leistungsempfängerinnen und -empfänger, aber ebenso alle zu Beitragszahlerinnen und -zahlern. Leistungsversagen können abgebaut werden, indem mindestsichernde Elemente in den Mittelpunkt des sozialstaatlichen Leistungskatalogs gerückt und in den verschiedenen Fürsorge- und Sicherungssystemen entsprechend auf- bzw. ausgebaut werden. Zudem muss ein breit gefächertes Angebot von professionellen und allgemein zugänglichen Sozialen Diensten geschaffen und so eine wachsende Nachfrage bedient werden. Zur Finanzierung dieser und anderer Leistungen wird man alle Bürgerinnen und Bürger nach ihrer Leistungsfähigkeit heranziehen müssen und zwar unabhängig davon, welches Einkommen in welcher Höhe sie beziehen. Dabei muss der Sozialstaat seine Leistungen und Belastungen „individualisieren", d.h. seine Leistungen den berechtigten Individuen unabhängig von ihrem Familienstand zusprechen und ebenso seine Belastungen in Absehung vom Familienstand verteilen. Eine systematische Ausnahme von dieser „Individualisierung" sollte einzig mit Blick auf Fragen des Kinderlastenausgleichs gemacht werden. Alle diese und andere „Umbauten" müssen nicht erfunden werden, sondern sind bereits in der sozialpolitischen Diskussion – und können durch die gemeinsame Leitidee zusammengehalten werden, dass dem bundesdeutschen Sozialstaat seine Defizite durch Ausweitung und Modernisierung der über ihn möglichen Solidarität ausgetrieben werden kann.

4 Erweiterte Solidarität im demokratischen Sozialstaat

Auf den normativen Grundlagen des bestehenden Sozialstaats lässt sich diese Leitidee allerdings nicht rechtfertigen. Nicht nur in der politischen Legitimation seiner Sicherungsinstrumente, sondern auch in den Einstellungen der Bevölkerung gründet dieser Sozialstaat, gründen vor allem seine Sozialversicherungen in einem gesellschaftlichen, dem Staat vorgelagerten Solidaritätsverhältnis der abhängig Beschäftigten. Deren vom Staat „nur" aufgegriffene, mit staatlichem Zwang versetzte und dadurch zugleich bestimmten und verstärkte Solidarität rechtfertigt sich vor allem durch die Rationalität der gemeinsamen Bewältigung von gleichen Risiken abhängiger Beschäftigter durch Ausgleich ihrer ungleichzeitigen Betroffenheiten. Das dabei vorgesehene Reziprozitätsverhältnis von Geben und Nehmen lässt es jedoch nicht zu, den Kreis der Solidargenossen über die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinaus zu öffnen und d.h. auf nicht gleichermaßen Betroffene auszudehnen. Rational ist die im bestehenden Sozialstaat institutionalisierte Solidarität nur solange, wie alle anderen sozialstaatlichen Leistungen unterhalb ihres Leistungsniveaus bleiben und folglich die allgemeinen Fürsorgeleistungen den nötigen Abstand zu den kategorial beschränkten Sozialversicherungsleistungen halten. Vor diesem Abstandsgebot lässt sich der bedarfsgerechte Ausbau sozialstaatlicher Leistungen gerade im Fürsorgebereich nicht begründen.

Sowohl Ausweitung als auch Modernisierung der über den Sozialstaat organisierten Solidarität lässt sich jedoch dann rechtfertigen, wenn man den Sozialstaat funktional neu, nämlich als demokratischen Sozialstaat bestimmt: Statt die Notwendigkeit sowie Art und Umfang sozialstaatlicher Aktivitäten von wirtschaftlichen Tatbeständen her zu begründen und ihn von den systematischen Defiziten des kapitalistischen Arbeitsverhältnisses her abzuleiten, wird man ihn auf das besondere gesellschaftliche Erfordernis demokratischer Gesellschaften beziehen, nämlich von der Funktion her bestimmen, die zur Gewährleistung allgemeiner Beteiligung notwendige Vergleichbarkeit von Lebenslagen zu sichern. Und man wird ihn auf ein anderes Solidaritätsverhältnis begründen, nämlich auf das Verhältnis von Bürgerinnen und Bürger in einer demokratischen Gesellschaft, die sich wechselseitig die gleichen Freiheits- und Beteiligungsrechte sowie vergleichbare Chancen zur Verwirklichung ihrer gleichen Rechte „schulden".

Allgemein wird anerkannt, dass der Rechtsstaat eine notwendige Bedingung der demokratischen Gesellschaft darstellt, insofern nur mit seiner Macht gleiche Rechte für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleistet und so die Voraussetzungen demokratischer Vergesellschaftung geschaffen und dauerhaft gesichert werden kann. Zwar sind es die Bürgerinnen und Bürger selbst, die sich wechselseitig die gleichen Rechte schulden, sich in eigener Person und im eigenen Interesse in den für sie relevanten gesellschaftlichen Entscheidungen zu vertreten. Doch nur über den Rechtsstaat, seiner Recht setzenden und durchsetzenden Macht lassen sich

diese wechselseitig gewährten Rechte auch für alle verwirklichen und dauerhaft sichern. Der Rechtsstaat ist daher Voraussetzung und Instrument der Solidarität von Bürgerinnen und Bürgern. Um ihre gleichen Rechte aber verwirklichen und ausüben zu können, schulden sich die Bürgerinnen und Bürger mehr als diese Rechte, sondern darüber hinaus auch die wechselseitige Unterstützung und Fürsorge, die gemeinschaftliche Vorsorge vor gemeinsam geteilten Risiken sowie den Ausgleich von sozialen Ungleichheiten. Nur so können sie alle vergleichbare Lebenslagen einnehmen – und nur unter deren Bedingung können sie ihre gleichen Rechte auch in Anspruch nehmen. Auch für diese materielle Seite ihrer gesellschaftlichen Solidarität sind die Bürgerinnen und Bürger auf staatliche Institutionen und Verfahren, nämlich auf den Sozialstaat angewiesen. Nur über sozialstaatliche Fürsorge- und Sicherungssysteme können sie die Unterstützung und Fürsorge, die Vorsorge und den Ausgleich für alle gewährleisten, die sie sich zur Gewährleistung vergleichbare Freiheits- und Beteiligungschancen wechselseitig schulden. Wie der Rechtsstaat ist daher der Sozialstaat ein unverzichtbares Instrument demokratischer Solidarität und als solcher ein fundamentales Funktionserfordernis der demokratischen Gesellschaft. Er soll im folgenden als ein *normatives* Leidbild sozialpolitischer Reformen – allerdings der Lesbarkeit zuliebe unter Verzicht von Futur, Imperativ und Konjunktiv – vorgestellt werden.

(a) Gemäß der angegebenen Funktionszuschreibung definiert der demokratische Sozialstaat seinen Adressatenkreis anders als der in Deutschland Bestehende, nämlich umfassender: Nicht mehr die abhängig Beschäftigten, sondern alle Bürgerinnen und Bürger – und zwar unabhängig von ihren individuellen Erwerbslagen und Marktchancen – bilden für ihn die Adressaten seiner Aktivitäten. Zwar haben sich (nicht nur) in der Bundesrepublik die Bürgerinnen und Bürger wechselseitig dazu verpflichtet, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen, und sich gegenseitig davon entlastet, für einander sorgen zu müssen. Das zumindest in die normative Implikation dessen, dass sie den Großteil ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten unter die Logik einer einzelkapitalistisch verfassten Wirtschaft stellen. Das damit notwendige verbundene wechselseitige Desinteresse ist in einer demokratischen Gesellschaft nicht nur möglich, sondern mit dieser hoch kompatibel, weil freiheitssteigernd und -verbürgend. Doch findet dieses wechselseitige Desinteresse seine Grenze in den für alle Bürgerinnen und Bürger gleichen Freiheits- und Beteiligungsansprüchen, mithin an den Erfordernissen ihrer demokratischen Gesellschaft. Das gleiche Recht, sich in eigener Person und für eigene Interessen vertreten zu können, ist für demokratische Gesellschaften in einem Maße konstitutiv, dass die Bürgerinnen und Bürger – über „ihren" Sozialstaat – für vergleichbare Lebenslagen Sorge tragen müssen, die gewährleisten, dass sie alle gleichermaßen ihr gleiches Recht wahrnehmen können. Die Leistungen „ihres" Sozialstaats richten sich deshalb an alle, sichert nämlich, dass sie alle mit allen anderen vergleichbare Lebenslagen einnehmen können. Jeweils aktuell begünstigt er diejenigen von ihnen, die der sozialstaatlichen Leistungen zur Wahrnehmung ihrer Freiheits- und Beteiligungsrechte tatsächlich bedürfen. Darüber hinaus gewährt er aber auch allen

anderen die Sicherheit, dass die Vergleichbarkeit auch ihrer Lebenslage den Risiken der privaten Existenzsicherung entzogen und damit auch ihr Recht auf gesellschaftliche Beteiligung dauerhaft gewährleistet ist – und zwar auch dann, wenn sie selbst die dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen nicht privat erwirtschaften können. Aber nicht nur in diesem Sinne profitieren alle Bürgerinnen und Bürger von „ihrem" Sozialstaat: Mit der Vergleichbarkeit ihrer aller Lebenslagen sichert dieser die Voraussetzungen ihrer aller Demokratie und verwirklicht gerade so ein gemeinsames Interesse.

(b) Die Bürgerinnen und Bürger sind nicht nur die Adressaten des demokratischen Sozialstaats, sondern zugleich auch dessen „Träger". Als das Instrument ihrer demokratischen Solidarität müssen sie dessen Leistungen und fortgesetzte Leistungsfähigkeit, neudeutsch: Nachhaltigkeit, in sozialer Kooperation ermöglichen. Indem der demokratische Sozialstaat die Bürgerinnen und Bürger mit Steuern und Beiträgen belastet, vollzieht er diese andere Seite ihrer demokratischen Solidarität – und er „darf" dies in dem Maße, wie er leistungsseitig die Effektivität dieser Solidarität und dazu vor allem den Nutzen seiner Leistungssysteme sicherstellt. Belasten muss er dazu die Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen, was er allerdings nur dann macht, wenn er sie zur Finanzierung seiner Ausgaben nach ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit und das heißt mit unterschiedlich hohen Beiträgen und Steuern heranzieht. Die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger drückt sich in Folge ihrer in einzelkapitalistisch verfassten Volkswirtschaft unvermeidbaren sozialen Ungleichheiten in ungleichen Beitrags- und Steuerlasten aus.

(c) Indem der demokratische Sozialstaat die Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrer ökonomischen Stellung und ihren privaten Lebensverhältnissen anspricht, verzichtet er auf die unzeitgemäße Normalitätsannahmen des bestehenden. Er hat es mit gleichberechtigten Bürgerinnen und Bürgern zu tun – und hält deshalb gleiche Ansprüche auf gleiche Teilhaberechte und – davon abgeleitet – vergleichbare Lebenslagen sowie die gleichen Pflichten, ihre Ansprüche auf dem Weg ausgleichender Solidarität zu verwirklichen, für „normal". In der Realisierung dieser Normalität macht er keine andere Normalitätsannahmen, wie die einzelnen mit wem, wie lange und mit welcher Arbeitsteilung zusammenleben. Einzig mit Ausnahme von Kindern, die zumeist in einer Familie versorgt und erzogen werden, adressiert er deshalb seine Leistungen an Individuen – und nicht an Haushalte. Da die einzelnen nur hinsichtlich ihres Bürgerstatus gleich, in anderen Hinsichten aber ungleich sind, hält er sich zudem bei seinen Leistungen für unterschiedliche Bedarfe gleichberechtigter Beteiligung und bei seinen Steuern und Beiträgen für unterschiedliche Leistungsfähigkeiten sensibel.

Der demokratische Sozialstaat kommt seinen Bürgerinnen und Bürgern keineswegs billiger als der bestehende – und versagt damit gegenüber den Versprechen vieler Sozialstaatsreformer. Doch im Gegensatz zum bestehenden wird er, sofern und in dem Maße er seine primäre Funktionsbestimmung erfüllt, sein Geld wert sein, zumindest sollte er es seinen Bürgerinnen und Bürgern wert sein. Denn der demokratische Sozialstaat sichert ihrer aller Demokratie, die umsonst nicht zu

haben ist, und behebt dazu die Leistungsversagen, Finanzierungsprobleme und Gerechtigkeitsdefizite des bestehenden.

Die Ausweitung der über den Sozialstaat laufenden Solidarität und deren Modernisierung lässt sich über das Leidbild des demokratischen Sozialstaats legitimieren, wenn es denn allgemein überzeugen kann. Eine überzeugende Legitimation ist allerdings nur ein, wenn auch wichtiger Beitrag dazu, den notwendigen „Umbau" des bundesdeutschen Sozialstaats durchzusetzen. Neben guten Gründen braucht dieser „Umbau" den Einsatz hinreichend vieler und hinreichend starker sozialpolitischer Akteure, die sich der radikalen Kritik an jedem Sozialstaat widersetzen und sich nicht mit den Reformen der vergangenen Jahre begnügen. Doch dürfen sie die Zukunft des bundesdeutschen Sozialstaats nicht in dessen Vergangenheit suchen, sondern müssen sie im „Noch nicht" antizipieren, das allerdings „schon jetzt" von hinreichend vielen Menschen gewollt wird, wenn sie denn für diese Zukunft gewonnen werden. Konservative Sozialstaatsverteidigung wird dazu wenig bis gar nichts beitragen, sei sie auch noch so kämpferisch.

Matthias Möhring-Hesse studierte Theologie, Philosophie und Soziologie in Frankfurt und Münster. Er ist tätig als Professor für Philosophische und theologische Grundlagen des Sozialen Handelns an der Hochschule Vechta. Neuere Veröffentlichungen: Die demokratische Ordnung der Verteilung. Eine Theorie der sozialen Gerechtigkeit, Frankfurt/New York: Campus 2004; Streit um die Gerechtigkeit (Hrsg.), Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag 2005; zusammen mit Stephan Lessenich: Ein neues Leitbild für den Sozialstaat, Berlin: Otto-Brenner-Stiftung 2005; Wie Rechtsbrechern zu ihrem Recht verhelfen? Arbeitsrecht unter den Bedingungen subjektivierter Arbeit. In: Kritische Justiz 4/2007.

Literatur

Lessenich, Stephan/Möhring-Hesse, Matthias (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises, Berlin: Otto Brenner Stiftung (verfügbar unter: http://www.otto-brenner-stiftung.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/AH_sonst_102-2004.pdf <13.02.2008>

Möhring-Hesse, Matthias (2006): Beteiligung – Befähigung – Verteilung. Der Sozialstaat als Instrument demokratischer Solidarität. In: Schramm, Michael u.a. (Hrsg.): Der fraglich gewordene Sozialstaat. Aktuelle Streitfelder – ethische Grundlagenprobleme, Paderborn, S. 91–104

Wirtschaftliche Selbsthilfe gegen Armut und Ausgrenzung?

Elisabeth Voß

In ungezügeltem Reformrausch wird Deutschland einem Strukturanpassungsprogramm unterworfen, mit zielgerichteter Abschaffung sozialstaatlicher Strukturen und Regelungen. Die Sachzwanglogik von Standortsicherung und Sparzwang bedroht die Lebensqualität eines immer größer werdenden Teils der BürgerInnen dieses Landes. Unter dem Label „Hartz IV" erfolgt ein Frontalangriff auf die Lebenssituation aller Menschen, die darauf angewiesen sind, von ihrer Arbeitskraft zu leben. Gleichzeitig wird mit der Privatisierung staatlicher Infrastrukturen politische Gestaltungsmacht aufgegeben. Den Zugang zu Leistungen der Daseinsfürsorge regeln zukünftig nicht mehr sozialstaatliche Erwägungen, sondern die Marktgesetze von Angebot und Nachfrage.

Eine organisierte Gegenwehr in größerem Stil scheint nicht in Sicht. Armut und Ausgrenzung werden überwiegend als individuelles Problem wahrgenommen. Auch die wenigen AktivistInnen sozialer Bewegungen bleiben allein mit der Frage nach ihrer materiellen Existenzsicherung. Politische Aktionen werden kollektiv geteilt, aber die Armut mit all ihren Folgen muss individuell bewältigt werden.

1 Wirtschaftliche Selbsthilfe gestern und heute

Das war in wirtschaftlichen Krisenzeiten der Vergangenheit anders. Vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ende der Weimarer Republik entstanden Konsum- und Wohnungsgenossenschaften, die ArbeiterInnen legten ihr Geld zusam-

men in genossenschaftlichen Sparvereinen. Diese demokratischen Unternehmen im gemeinsamen Besitz waren getragen von Klassenbewusstsein und Solidarität. Ihr Ausgangspunkt war gemeinschaftliche Selbsthilfe in Notsituationen.

Im Unterschied dazu entstanden die westdeutschen Kollektivbetriebe der 1970/80er Jahre aus einer vergleichsweise komfortablen Situation. Im Vordergrund stand nicht die Not, sondern der Wunsch, dem als schlecht erkannten Bestehenden etwas Eigenes, Besseres entgegen zu setzen. Als Alternative zur Ausbeutung in entfremdeten Arbeitszusammenhängen entstanden selbstverwaltete Unternehmen im gemeinsamen Besitz.

Neben der Frage nach der Struktur einer Unternehmung spielte damals wie heute die Frage nach dem Sinn und Inhalt der Tätigkeiten und ihrer Ergebnisse, der Produkte und Dienstleistungen, eine wichtige Rolle. Die Ökologie- und Eine-Welt-Bewegung beeinflussten die alternativ-ökonomischen Projekte, es wurden nicht nur die eigenen betrieblichen Abläufe kritisch hinterfragt, sondern ebenso die Auswirkungen auf die Umwelt, die Herkunft der Rohstoffe, die Arbeitsbedingungen der ProduzentInnen in den Herkunftsländern, die Transportwege, die spätere Wiederverwertung oder Entsorgung etc.

Lange bevor Nachhaltigkeit zu einem oft zwar unterbelichteten, aber immerhin halbherzig akzeptierten Thema in der Politik wurde, war deren zentrale Forderung nach Gerechtigkeit – zwischen den Menschen in den Metropolen und denen in den Peripherien, zwischen den Geschlechtern, zwischen heutigen und zukünftigen Generationen – Triebfeder der AktivistInnen in sozialen, alternativen Bewegungen.

Viele der damals aufgebauten selbstverwalteten Betriebe existieren noch heute, oftmals in nicht mehr oder nur noch teilweise selbstorganisierten Strukturen. Einige sind gescheitert, nicht nur an den Härten der marktwirtschaftlichen Konkurrenz, sondern oft auch am selbstgemachten Chaos, den eigenen Konflikten und menschlichen Unzulänglichkeiten. Die alternative Tageszeitung taz[1] als eines der großen Selbstverwaltungsmodelle (in der Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft) scheint sich trotz vieler Krisen wirtschaftlich halten zu können. Die Ökobank, die zwar nie ein selbstverwalteter Betrieb war, aber doch unbestreitbar Teil der alternativ-ökonomischen Szene, ist gescheitert. Ihr Bankgeschäft wurde von der anthroposophischen GLS-Bank[2] übernommen, die Rest-Genossenschaft OekoGeno[3] ist dabei, sich als Beratungs- und Finanzierungsgenossenschaft zu organisieren.

[1] Informationen unter www.taz.de

[2] Informationen unter www.gls.de

[3] Informationen unter www.oekogeno.de

1.1 Zur Frage der Rechtsform

Die Betriebe und Projekte der alternativen Ökonomie gründeten sich in unterschiedlichsten Rechtsformen. Sie waren als demokratische Organisationen im Sinne des Genossenschaftsgedankens organisiert, d.h. jedes Mitglied hat eine Stimme, und das gemeinsame Wirtschaften dient nicht in erster Linie der Erwirtschaftung von Gewinnen, sondern der gemeinschaftlichen Selbsthilfe und damit dem Nutzen der Mitglieder. Wir kennen Kollektivbetriebe als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), eingetragener Verein (e.V.) oder eingetragene Genossenschaft (eG). Die Aktiengesellschaft (AG) spielt eher eine untergeordnete Rolle.

Um die Kapitalgesellschaft GmbH als demokratisches Unternehmen gleichberechtigter Personen – unabhängig vom jeweils eingebrachten Geld – zu gestalten, bedarf es vieler spezieller Regelungen im Gesellschaftsvertrag. Im Streitfall haben diese vor Gericht nicht immer Bestand. Die Personengesellschaft GbR erfordert keinen großen formalen Aufwand, es haften aber alle Beteiligten gesamtschuldnerisch, weswegen diese Rechtsform nicht besonders empfehlenswert ist. Ein Verein als Organisation mit ideeller Ausrichtung ist für wirtschaftliche Zwecke nur begrenzt geeignet, wird aber oft gewählt, wenn ideelle Zielsetzungen im Vordergrund stehen, oft mit einer gemeinnützigen GmbH als Zweckbetrieb.

Die Rechtsform der Genossenschaft als eine Art Wirtschaftsverein eignet sich am besten für ein gemeinschaftliches Unternehmen, wurde jedoch zu den Hochzeiten der Kollektivgründungen selten gewählt. Denn die genossenschaftlichen Prüfungsverbände sperrten sich dagegen, diese bunten, alternativen Neugründungen als Mitglied aufzunehmen. Ohne Mitgliedschaft in einem Prüfungsverband kann aber eine Genossenschaft nicht gegründet werden. Nach der Wende änderte sich das, es entstanden neue Prüfungsverbände für die ostdeutschen Genossenschaften, die sich nicht in Kapitalgesellschaften umwandeln wollten und sich dem westdeutschen Genossenschaftsrecht anpassen mussten. Das brachte auch die eingefahrene Verbandslandschaft im Westen in Bewegung. Seit einigen Jahren ist eine Zunahme von Genossenschaftsgründungen zu beobachten. Allerdings gilt die Genossenschaft noch immer – nicht ganz zu Unrecht – als bürokratische und teure Rechtsform, vor allem durch die gesetzliche Prüfungspflicht.

Ob die aktuelle Änderung des Genossenschaftsgesetzes[4] zu einem Genossenschaftsgründungsboom führt, bleibt abzuwarten. Gründungen sind nun schon ab drei Mitgliedern möglich (bisher waren sieben erforderlich, wie beim Verein), kleine Genossenschaften bis 20 Mitglieder müssen keinen Aufsichtsrat haben und es reicht eine Person als Vorstand. Bei Genossenschaften mit einer Bilanzsumme bis eine Million Euro und Umsätzen bis zwei Millionen Euro muss der Jahresab-

[4] Das geänderte Genossenschaftsgesetz gilt seit dem 18.8.2006 (vgl. Bundesministerium für Justiz o.J.).

schluss im Rahmen der genossenschaftlichen Pflichtprüfung nicht mehr geprüft werden, sondern nur noch die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung, daher wird mit einer Verringerung der Prüfungskosten gerechnet.

Initiativen zur Gründung gemeinschaftlicher Unternehmungen müssen zuerst ihr Tätigkeitsfeld abstecken, mit allen dazu gehörigen Fragen, z.B. nach Marktchancen und möglichen Alleinstellungsmerkmalen, Erfahrungen und Qualifikationen der Beteiligten, Organisations- und Entscheidungsstrukturen. Reichen die vorhandenen Mittel oder welche Finanzierungsquellen können darüber hinaus erschlossen werden? Trägt sich das Vorhaben auf lange Sicht? Erst zum Schluss stellt sich die Frage nach der für diese Unternehmung geeigneten Rechtsform. Sie sollte unter pragmatischen Gesichtspunkten beantwortet werden. Ich gehe davon aus, dass die Rechtsform der eingetragenen Genossenschaft bei dieser Abwägung eine zunehmende Bedeutung erlangen wird.

1.2 Wirtschaftliche Selbsthilfe in den Zeiten von Hartz IV

Die andauernde strukturelle Erwerbslosigkeit treibt viele Betroffene in die berufliche Selbstständigkeit, die bisher durch Überbrückungsgeld und Ich-AG-Zuschuss, aktuell durch Gründungszuschuss und Einstiegsgeld aus öffentlichen Mitteln gefördert wird. Diese Förderung zielt auf individuelle gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten, kollektive Lösungen sind nicht vorgesehen.

Trotzdem entstehen zunehmend Initiativen, die gemeinschaftliche Lösungswege anstreben. Die Genossenschaft als bisher im Wirtschaftsleben deutlich unterrepräsentierte Rechtsform scheint dabei einen kleinen Aufschwung zu nehmen. So vereinbarte z.B. die SPD-PDS-Koalition in Berlin für die Legislaturperiode ab 2001 die Förderung von Stadtteil- und Produktivgenossenschaften (vgl. SPD-Landesverband/Linkspartei.PDS-Landesverband 2006), und auch der DGB Bezirk Berlin-Brandenburg propagiert die Gründung von Genossenschaften (vgl. Scholz 2003). Auch die Kirche öffnet sich dem Genossenschaftsgedanken. So betreibt z.B. das Diakonische Werk Braunschweig gemeinsam mit der braunschweigischen Landeskirche die Gründung einer Arbeitsgenossenschaft „Wir eG“ (vgl. Diakonie 2006), MitarbeiterInnen der Diakonie Breisgau-Hochschwarzwald initiierten 2003 die Gründung der „Haus und Garten eG“ in Kirchzarten.

1.3 Handlungsfelder genossenschaftlichen Wirtschaftens

Genossenschaftliche Selbsthilfe in unterschiedlichen Rechtsformen wird von verschiedensten Akteuren praktiziert: Dass ganze Unternehmen oder Betriebsteile von der Belegschaft in Selbstverwaltung übernommen werden, kennen wir eher aus anderen Ländern (z.B. Argentinien). Hierzulande werden genossenschaftliche Strukturen aufgebaut z.B. zur Verbesserung der Versorgung ihrer Mitglieder (Wohnungsbauorganisationen, Konsumgenossenschaften oder Tauschringe etc.), häufig

schließen sich auch Selbstständige und Kleinunternehmen zusammen (z.B. Handwerks-, Ärzte- oder Friseurgenossenschaften), um durch gemeinsamen Einkauf, gemeinsames Marketing etc. ihre Position am Markt zu verbessern. Produktivgenossenschaftliche Unternehmungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen für ihre Mitglieder bekommen eine zunehmende Bedeutung. Sie müssen ihre Produkte und Leistungen am Markt verkaufen wie andere Unternehmungen auch.

Zumindest in der Anfangsphase eines selbstverwalteten Unternehmens werden häufig eher prekäre Beschäftigungsformen vorherrschen. Aber es stellt einen gravierenden Unterschied dar, ob ich in irgendeiner Firma zum Niedriglohn ausgebeutet werde und andere sich das von mir Erwirtschaftete aneignen, oder ob ich einen eigenen Betrieb aufbaue, gemeinsam mit anderen. Aber auch in einem genossenschaftlichen Unternehmen ist die Entfremdung nicht automatisch aufgehoben, denn die vollständige Selbstbestimmung gibt es nicht, so lange für einen Markt produziert wird. Auch der interne Mitgliedermarkt – z.B. bei Wohnungsbaugenossenschaften – steht in Konkurrenz mit dem anonymen externen Markt und muss diesem gegenüber seine Position behaupten.

Es gibt viele Faktoren, die es einem kleinen, selbstverwalteten Unternehmen schwer machen, erfolgreich am Markt zu bestehen. Kleine Betriebe haben als Käufer am Markt eine schwache Position und zahlen mehr für all die Dinge, die sie benötigen, als große. Meist sind sie unterkapitalisiert, daher schlecht ausgestattet und weniger produktiv als die Konkurrenz. Hinzu kommen die Transaktionskosten der selbstverwalteten Unternehmensform, also die Zeit, die benötigt wird, um gemeinsam fundierte Entscheidungen über das Unternehmen herbeizuführen. Dafür fehlt hier das private Profitinteresse, und die Kraft der Gemeinsamkeit und Solidarität stellt einen wirtschaftlich stabilisierenden Faktor dar. So sind Genossenschaften von allen Unternehmensformen diejenigen mit der deutlich niedrigsten Insolvenzrate. Im Jahre 2005 lag ihr Anteil an allen Unternehmenspleiten bei 0,1 Prozent.[5]

Mit diesen Ausführungen soll verdeutlicht werden, dass eine gemeinsame Existenzgründung in einem genossenschaftlichen Unternehmen, auch wenn sie aus der Not geboren ist, nicht automatisch etwas Minderwertigeres darstellt als ein Job am „ersten Arbeitsmarkt". Gemeinsames Eigentum und kollektive Arbeit sind soziale Erfahrungen, die in dieser Form anders nicht gemacht werden können. Sie vermitteln den Beteiligten ein Wissen von sich selbst, von ihren persönlichen Möglichkeiten ebenso wie von ihren Grenzen. Diese Erfahrungen bleiben, selbst wenn ein solches Unternehmen scheitern sollte.

Genossenschaften und neue Arbeitsplätze

Der Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens (BzFdG) vergab den Genossenschaftspreis 2006 für Ideen und Engagement für „Genossenschaften

[5] Zu Insolvenzzahlen nach Rechtsformen für das Jahr 2005 vgl. Verband der Vereine Creditreform e.V. (2006).

und neue Arbeitsplätze". „Wichtigstes Kriterium bei der Beurteilung der Beiträge sollten innovative Ideen sein, die arbeitslosen Menschen die Möglichkeit geben, erwerbstätig zu werden." (Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens 2006, S. 6)

Von den 20 eingesandten Bewerbungen wurden von einer Jury fünf Genossenschaften mit einem Preis bedacht: Der dritte Preis wurde geteilt zwischen der Raiffeisen Warengenossenschaft eG in Leese und der Lausitzer Zeitreisen eG in Lauchhammer, den zweiten Preis teilen sich SAGES eG in Freiburg und Plattenberg eingetragene Produktiv- und Stadtteilgenossenschaft eG Berlin, der erste Preis ging an Cena et Flora eG, Riesa. Nachfolgend einige Auszüge aus den Würdigungen durch die Jurymitglieder.[6]

Cena et Flora eG: „Im Oktober 2004 wurde die beschäftigungsorientierte Genossenschaft [...] aus dem Verein für Jugendberufshilfe und Beschäftigungsförderung ‚Sprungbrett' e.V. ausgegründet. Diese junge Genossenschaft ist tätig in der Versorgung von mittlerweile fünf Schulen mit frisch gekochtem Essen und in der überaus kreativen Bewirtschaftung der ehemaligen Stadtgärtnerei auf 22.000 qm. Derzeit sind in der Genossenschaft ‚Cena et Flora' 18 Mitglieder, bzw. MitarbeiterInnen und Auszubildende tätig. [...] Es ist nicht selbstverständlich, in einem sozial- und beschäftigungspolitisch höchst schwierigen Umfeld – Riesa hat laut amtlicher Statistik mehr als 20% Arbeitslose – für und mit sozial benachteiligten Menschen und Menschen mit Behinderungen, befriedigende und weitgehend existenzsichernde Dauerarbeitsplätze zu schaffen. [...] Darüber hinaus ist es ihnen aber gelungen, durch die Genossenschaftsgründung und die Gestaltung des Weges bis dahin, benachteiligte Menschen und das soziale Umfeld des Gemeinwesens in einen anspruchsvollen Prozess partizipativen Lernens und Gestaltens einzubeziehen. Ihre Leistung ist somit auch ein Vorbild für die demokratische Gestaltung und die nachhaltige Entwicklung des Gemeinwesens."

SAGES eG: „Im Februar 2005 gründeten 27 erwerbslose oder von Erwerbslosigkeit bedrohte Menschen mit unterschiedlichen beruflichen Qualifikationen die Genossenschaft Sages-Serviceagentur für Senioren. Vor allem älteren und auf Unterstützung angewiesenen Menschen werden Leistungen rund ums Wohnen angeboten. Die Genossenschaftsgründung ging hervor aus einem Gesprächskreis von Arbeitslosen, die nach Konzepten für einen Wiedereinstieg ins Erwerbsleben suchten. Die Genossenschaft besteht zudem aus fördernden Mitgliedern mit den unterschiedlichsten Berufen, deren Wissen und Kenntnisse für das neue Unternehmen genutzt werden können. Zur Zeit sind neun Arbeitsplätze geschaffen worden, davon fünf für Dienstleister und vier in der Verwaltung für ehrenamtlich bzw. stundenweise arbeitende Menschen. [...] Es handelt sich eindeutig um ein Selbsthilfeprojekt, bei dem solidarische Elemente eine wichtige Rolle spielen. Dadurch, dass die

[6] Mitglieder der Jury waren: Dr. Barbara Biesold, Dresden (Mitteldeutscher Genossenschaftsverband), Prof. Dr. Susanne Elsen, München (Fachhochschule München), Dr. Michael Heister, Köln (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Hans-Gerd Nottenbohm, Hünxe (Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens und innova eG); Elisabeth Voß, Berlin (NETZ für Selbstverwaltung und Selbstorganisation) und Christian Wend, Potsdam (Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg). Die im folgenden zitierten Passagen sind Auszüge aus den Laudationen der Jurymitglieder (vgl. Bundesverband zur Förderung des Genossenschaftsgedankens 2006, S. 7ff).

Dienstleister selber Genossen sind, ergeben sich eindeutig produktive genossenschaftliche Züge. Die Genossenschaft hat einen regionalen Bezug. Sie bringt unter dem Dach der Genossenschaft die Dienstleister, die Kunden und weitere Förderer zusammen. [...] Zwar werden innerhalb der Genossenschaft SAGES eine Reihe von Arbeitsplätzen geschaffen, aber die finanzielle Situation ist prekär und wird mit Sicherheit auch sehr schwierig bleiben. Die nächsten Jahre werden daher zeigen, ob das Konzept von SAGES überlebensfähig ist."

Plattenberg eG: „Die Produktiv- und Stadtteilgenossenschaft Plattenberg eG wurde im Januar 2003 von 10 Personen und dem Verein Plattenverbund e.V. gegründet. Der Plattenverbund entstand 1996 als Dach für Vereine und Selbsthilfegruppen in den Berliner Plattenbaubezirken Marzahn und Hellersdorf. Ausgehend von umfangreichen Angeboten in der Kinder- und Jugendsozial-, Bildungs- und Kulturarbeit, gelang es ihm zunehmend, auch weitere Bevölkerungsgruppen im Kiez zu erreichen, insbesondere Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund. Als das Bezirksamt 2002 die Fördermittel drastisch kürzte, entstand die Idee, ein fördermittelunabhängiges Standbein aufzubauen, um die Ergebnisse der jahrelangen Arbeit zu sichern. Mit breiter Unterstützung, u.a. durch engagierte Personen aus Wissenschaft, Gewerkschaft, Senatsverwaltung und aus anderen Projekten, beschlossen von Erwerbslosigkeit bedrohte oder bereits erwerbslose Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, eine Genossenschaft zu gründen. In den Geschäftsbereichen Cafeteria/Catering und Instandhaltung/Reinigung konnten bisher sechs Teilzeit-Arbeitsplätze geschaffen werden. [...] In gemeinsamer Selbsthilfe haben die Gründerinnen und Gründer der Genossenschaft teilweise Bereiche der Vereinsarbeit übernommen, teilweise neue Tätigkeitsfelder entwickelt. Sie bieten ihre Leistungen überwiegend im lokalen Umfeld an. Damit werden Arbeitsplätze geschaffen für Menschen, die sonst erwerbslos wären. Durch gegenseitige Unterstützung und gemeinsame Nutzung der Räume im Kiez-Haus Marzahn trägt die Genossenschaft dazu bei, dass der Verein seine Angebote weiterführen kann. Sie ist im Kiez verankert, und wird durch ehrenamtliches Engagement von Mitgliedern, sowie durch ein förderndes Umfeld unterstützt."

Raiffeisen Warengenossenschaft eG: „Die RWG Leese wurde 1920 als traditionelle Raiffeisengenossenschaft gegründet und führte als Keimzelle und späteres Kerngeschäftsfeld den klassischen Landhandel als Partner der landwirtschaftlichen Kunden und Mitglieder durch. Die Genossenschaft zählt heute 180 Mitglieder und beschäftigt über 100 Mitarbeiter. [...] Angesichts der Veränderungen der Lebensverhältnisse und der demographischen Entwicklung im ländlichen Einzugsgebiet der Genossenschaft entwickelte die eG im Jahre 2004 eine neue Idee ‚Miteinander in der Region den Lebensalltag zu gestalten' und startete mit der Abteilung ‚Family-Service', die inzwischen mit ihren Dienstleistungen großen Zuspruch bei den Menschen in der Region findet. Die vielfältigen Dienstleistungen im Bereich Seniorenbetreuung, Hilfe im Haushalt, Garten und bei der täglichen Grundversorgung mit individuellen bezahlbaren Konditionen sind in Abstimmung mit den ambulanten medizinischen Pflegediensten eine echte Alternative zum Seniorenheim."

Lausitzer Zeitreisen eG: „Die im Sommer 2004 gegründete Genossenschaft will mit Kreativität und Selbsthilfe das schwierige Problem der Ausgründung aus zeitlich befristeten Beschäftigungsmaßnahmen (ABM, SAM) angehen und damit dauerhafte Arbeitsplätze schaffen. Der Verein 'Lausitzer Wege e.V.' als Mutter der Genossen-

schaft hat schon seit Jahren Beschäftigungsprojekte mit traditionellen Handwerksprodukten durchgeführt und diese in einem mittelalterlichen Dorf zusammengestellt. Die Genossenschaft will nun die Produkte herstellen, vertreiben und das mittelalterliche Dorf für Touristen und Schulklassen als Bildungs- und Erholungsort vermarkten: die Reise in die Vergangenheit für die Nutzer und Konsumenten soll für die z.Zt. sieben Beschäftigten der Genossenschaft zu einer Reise in die Zukunft genossenschaftlichen Arbeitens werden."

Vier weitere Genossenschaften wurden lobend erwähnt:

Haus & Garten eG, Kirchzarten: „[...] ein anerkannter Integrationsbetrieb, der Dienstleistungen rund um Haus und Garten anbietet. In der Genossenschaft planen und arbeiten ehemalige Langzeitarbeitslose und Menschen mit Behinderungen gemeinsam [...]. Sie [...] hat bisher drei Vollzeit- und drei Teilzeitstellen geschaffen."

Hallenbad Nörten-Hardenberg eG: „2004 (wurde) das kommunale Hallenbad in einen genossenschaftlichen Betrieb umgewandelt. [...] Es wurden [...] vier Vollzeit, zwei Teilzeit und acht Arbeitsplätze in geringfügiger Beschäftigung erhalten bzw. [...] neu geschaffen."

Stadtteilgenossenschaft Sonnenberg, Chemnitz: „Die Stadtteilgenossenschaft ist [...] noch kein Jahr alt und hat bereits mit ersten Aufträgen, unterstützt vor allem von der Sächsischen Wohnungsgenossenschaft, vier neue Arbeitsplätze geschaffen, davon eine Vollzeitbeschäftigung und drei für geringfügig Beschäftigte."

Fördegenossenschaft Schleswig-Holstein/Frauennetzwerk zur Arbeitssituation e.V. Kiel: „[...] genossenschaftliche Übernahme des traditionsreichen Kieler Seebades Düsternbrook [...] Damit haben sie [...] ein öffentliches Gut erfolgreich gegen kommerzielle Privatisierung und für die bürgerschaftliche Kontrolle erhalten. Durch die Realisierung dieses Vorhabens werden Teilzeitarbeitsplätze entstehen."

Daseinsvorsorge dauerhaft solidarisch gestalten

Parallel zu den sozialpolitischen Umstrukturierungen hierzulande findet weltweit eine zunehmende Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Händen multinationaler Konzerne statt. Die Märkte für Waren und Dienstleistungen werden mit entsprechenden internationalen Abkommen (GATT, TRIPS, GATS)[7] globalisiert. Ein Handlungsfeld, das im Rahmen genossenschaftlichen Wirtschaftens eine zunehmende Bedeutung erlangen könnte, ist daher die Frage der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Leistungen.

Denn angeblich sind die öffentlichen Kassen leer – mit diesem Sachzwangargument werden immer mehr Bereiche der bisher öffentlichen Daseinsvorsorge privatisiert und damit ebenfalls den Kräften internationalen Märkte überlassen. Durch den Verkauf staatlichen Eigentums und das Abschließen von Versorgungsverträgen mit privatwirtschaftlichen Unternehmen wird die politische Gestaltungsmacht aufgegeben. An ihre Stelle treten die Marktgesetze von Angebot und Nachfrage. Diese regeln zukünftig den Zugang zum Gesundheitswesen, zur Versorgung mit Wasser und Energie, zum öffentlichen Personennahverkehr, zu bisher geschützten

[7] GATT: General Agreement on Tariffs and Trade; TRIPS: Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; GATS: General Agreement on Trade in Services.

Wohnraumsegmenten und zu sozialen Diensten. Mit der Preisgabe der bisher staatlichen Güter und Infrastruktureinrichtungen werden endgültige, kaum wieder rückgängig zu machende Fakten geschaffen. Immer mehr Lebensbereiche werden dem Diktat des globalisierten Kapitalismus unterworfen. Der neoliberale Privatisierungsmythos verspricht bessere Leistungen zu günstigeren Bedingungen.

In den Szenen alternativer Ökonomien wurde der Staat schon immer kritisch gesehen, das Leben sollte ohne Chef und Staat organisiert werden. Der Ausverkauf öffentlicher Infrastrukturen an profitorientiert wirtschaftende Unternehmen verspielt jedoch dauerhaft die Möglichkeit, auf diese Grundlagen gemeinwohlorientierten Wirtschaftens zugreifen zu können und sie demokratisch zu gestalten.

Die politische Forderung nach einem Privatisierungsstopp und Rückabwicklung undurchsichtiger und ohne demokratische Kontrolle zustande gekommener Verträge ist das eine, die Frage nach Alternativen das andere. Die Privatisierungsbefürworterlnnen knüpfen an oftmals berechtigte Vorbehalte gegenüber staatlichen Unternehmen an: sie seien ineffizient, intransparent und nicht bürgerInnenfreundlich. Das stimmt oft – aber die Privaten sind meist noch schlimmer. Schlechtere Leistungen zu steigenden Preisen bei langfristiger Belastung der öffentlichen Kassen sind die Regel.

Es gibt keine einfachen Antworten, und es lohnt sich, die verschiedenen Modelle solidarischer Daseinsvorsorge genau anzusehen hinsichtlich Versorgungssicherheit, Preis-Leistungs-Verhältnis, demokratischer Kontrollierbarkeit und nicht zuletzt den Arbeitsbedingungen der in ihnen Beschäftigten. Die Erfahrungen sind unterschiedlich in verschiedenen Ländern, in Städten und auf dem Land: öffentliche Wasserwerke unter demokratischer Kontrolle der Bevölkerung, Wasser- und Abwassergenossenschaften, Energieerzeugungsgenossenschaften, genossenschaftliche Gesundheitszentren, Kinderläden und freie Schulen. Sozialgenossenschaften übernehmen Aufgaben von der sozialen Betreuung bis zur Pflege von Menschen mit Behinderungen und im Alter.

Soziale Sicherung und Daseinsfürsorge darf nicht auf Selbsthilfe und alternative Modelle reduziert werden. Denn Selbsthilfe als freiwilliges Engagement birgt das Risiko der Ausgrenzung der nicht an ihr Beteiligten. Auch wer nicht bereit oder fähig ist zur Selbsthilfe, darf deswegen nicht vom Zugang zu lebensnotwendigen Gütern und Diensten ausgeschlossen werden. Neben der Betonung der Potenziale von wirtschaftlicher Selbsthilfe ist es also ebenso wichtig, ihre Grenzen klar zu definieren. Soziale Verteilungsgerechtigkeit und Ermöglichung der Teilhabe für alle am gesellschaftlichen Leben braucht übergeordnete, staatliche Strukturen.

Im Zuge der Privatisierung öffentlicher Güter sind genossenschaftliche Trägermodelle eine wünschenswerte und weltweit bereits vielfach praktisch bewährte Alternative zum Verkauf an profitorientierte Unternehmen. Aber auch hier wird letztlich der Staat sicherstellen müssen, dass diese Privatisierung im dauerhaften Interesse des Gemeinwohls stattfindet, und die Leistungen weiterhin öffentlich bleiben, unabhängig von einer Mitgliedschaft.

Viele Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang: Gibt es demokratische Alternativen zur zunehmenden Privatisierung des öffentlichen Raums? Welche Rolle kommt dem Staat zu und wer kontrolliert ihn? Was können wir selbst tun in dieser Umbruchsituation, was können wir von anderen lernen? Ein bundesweiter Kongress an der Technischen Universität Berlin Ende November 2006 mit über 1.400 TeilnehmerInnen hat dazu beigetragen, in diesen (und vielen anderen) Fragen solidarischer Ökonomie weiter zu kommen.[8]

2 Wie wollen wir wirtschaften?

Die Gestaltung der Bedingungen, unter denen Waren und Dienstleistungen produziert werden, ist Ausdruck des herrschenden Menschen- und Gesellschaftsbildes. Wie wollen wir leben? Sollen die Arbeitenden ihre Arbeitskraft im wahrsten Sinne des Wortes zu Markte tragen – vielleicht wie in China oder Hongkong, wo sie teilweise in den Fabriken wohnen müssen, mit kaum mehr Eigenem als dem, was sie auf dem Leib tragen? Oder gibt es Visionen einer befreiten Gesellschaft, in der die Einzelnen selbstbestimmt ihre Potentiale entfalten können und die dadurch gesteigerte Produktivität allen zugute kommt?

Die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre geht stattdessen in die Richtung, Motivation durch Repression zu zerstören. Wem das Recht auf freie Berufswahl, freie Zeiteinteilung, freie Wahl des Wohnortes und des sozialen Lebenszusammenhangs bei Strafe der Zerstörung der ökonomischen Existenz (sprich: Entzug von Lohnersatzleistungen) genommen wird, wer Erwerbsarbeit um jeden Preis annehmen soll, ohne Mitbestimmung und Perspektive im Betrieb, die/der wird sich – mit gutem Recht – kaum engagiert und verantwortlich am Arbeitsplatz einbringen.

Angesichts der Unmöglichkeit, existenzsichernde Erwerbsarbeit dauerhaft für alle bereitzustellen, sind neue Formen von Beschäftigung und eine partielle Entkoppelung von Lohn und Leistung notwendig. Es geht heute darum, sowohl die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen sicher zu stellen, als auch Beschäftigung, soziale Integration und existenzsicherndes Einkommen für von Armut und Ausgrenzung Betroffene zu organisieren. Dafür sind lebbare selbstverwaltete Wirtschaftsformen erforderlich, die weder Einzelne überfordern (wie mitunter in den Kollektivbetrieben der Alternativszene), noch unter dem Deckmäntelchen der Selbstverwirklichung neue Ausbeutungsformen schaffen.

Neben vereinzelten Beispielen hierzulande gibt es in anderen Ländern Europas bereits sozialwirtschaftliche Sektoren, so z.B. in Italien oder Frankreich, die seitens der Regierungen anerkannt und unterstützt werden. In Lateinamerika entwickelt

[8] Der Kongress fand vom 24. bis 26.11.2006 unter dem Titel: „Wie wollen wir wirtschaften? Solidarische Ökonomie im globalisierten Kapitalismus“ statt. Informationen unter: www.solidarische-oekonomie.de <15.12.2007>.

sich ein breiter Genossenschaftssektor und in etlichen Ländern Asien und Afrikas schließen sich KleinstunternehmerInnen zu Kooperativen zusammen.

Solche genossenschaftlichen Betriebe und Projekte wirtschaftlicher Selbsthilfe können als Keimformen und gelebte Beispiele eines nachhaltigen, solidarischen Wirtschaftens Mut machen, über die Grenzen des kapitalistischen Systems hinaus zu denken. Solidarische Ökonomien weisen eine Reihe von Unterschieden zu herkömmlichen kapitalistischen Formen des Wirtschaftens auf. Im Folgenden gehe ich kurz auf die drei Aspekte Eigentum/Gewinnorientierung, Arbeit und lokale Wirtschaftskreisläufe ein.

2.1 Eigentum und Gewinn

Das Privateigentum an Produktionsmitteln ist konstituierender Bestandteil kapitalistischer Gesellschaften. Grundlage von Ungleichheit, Macht und Herrschaft ist die Möglichkeit, über Eigentum verfügen zu können oder nicht, zum Beispiel durch die fortschreitende Privatisierung von Infrastrukturen der bisher öffentlichen Daseinsvorsorge, die Durchsetzung privater Eigentumsrechte in Bezug auf menschliches Wissen (geistige Eigentumsrechte) und Teile der Natur (z.B. Patentierung pflanzengenetischer Ressourcen). Mit Blick auf mögliche Wege zu solidarischer Ökonomie stellt sich die Frage nach Formen einer emanzipatorischen „Wiederaneignung der Welt". Wie kann eine solche Antwort auf die fortschreitende Privatisierung und Kommerzialisierung durch die kapitalistische Enteignungsökonomie aussehen?

In Betrieben und Projekten alternativer Ökonomien wurden verschiedenste Gestaltungsformen des Eigentums an Land, Häusern, Produktionsmitteln, Ideen usw. entwickelt. Beim kollektiven Eigentum gehört das Unternehmen allen Beteiligten zu gleichen, möglicherweise aber auch zu unterschiedlichen Anteilen. Das wirft die Frage auf, wie beim Ausstieg einzelner Personen mit deren Anteilen umgegangen wird, und wie in einer solchen Situation mögliche Interessenskonflikte zwischen Kollektiv und Individuum gelöst werden. Bei neutralisiertem Eigentum stellt sich diese Frage nicht (bzw. nicht an diesem Punkt), denn das Unternehmen gehört quasi sich selbst bzw. dem Unternehmenszweck (z.B. als Verein), ein Wechsel der Beteiligten ändert nichts an den Eigentumsverhältnissen am Gesellschaftskapital.

In Zeiten der Privatisierung stellt sich darüber hinaus verstärkt die Frage nach öffentlichem oder gesellschaftlichem Eigentum. Ist dies in der Hand des Staates zwangsläufig intransparenten, potentiell korrupten Strukturen und Entscheidungen ausgeliefert, oder gibt es Möglichkeiten der demokratischen Kontrolle und Mitbestimmung durch die Bevölkerung? Wie kann dies organisiert werden, welche Erfahrungen gibt es in anderen Ländern? Und umgekehrt: Wie kann sichergestellt werden, dass bei Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Eigentum genossenschaftlicher Unternehmungen eine Versorgung über den Kreis der Mitglieder hinaus gewährleistet bleibt? Welche Rolle kommt hier dem Staat zu?

Aus der Eigentumsfrage lässt sich die Interessenslage und Orientierung des Wirtschaftens ableiten. Denn die Unternehmensentscheidungen werden von den EigentümerInnen getroffen – in kapitalistischen Unternehmen in der Regel nach dem Verhältnis der Kapitalanteile, in genossenschaftlichen Unternehmen fast immer nach dem Prinzip „ein Mensch – eine Stimme". Anders als in gewinnorientierten Unternehmen, deren Überschüsse – sofern sie nicht für Investitionen verwendet werden – an die AnteilseignerInnen als privater Profit ausgezahlt werden (entsprechend dem Verhältnis ihrer Kapitalbeteiligungen), wirtschaften genossenschaftliche Unternehmungen für den wirtschaftlichen Nutzen der Beteiligten.

Natürlich müssen auch sie Gewinne erwirtschaften, um Erhaltungs- oder Erweiterungsinvestitionen vornehmen zu können. Da aber keine privaten Profite aus dem Betrieb gezogen werden, erfolgen unternehmerische Entscheidungen nach anderen Prämissen: Was brauchen die Mitglieder, wie können sie Waren oder Leistungen in der gewünschten Qualität, zu guten Bedingungen und günstigen Preisen erhalten? An die Stelle von Gewinnausschüttungen tritt – sofern die Genossenschaft im Mitgliedergeschäft tätig ist – die Möglichkeit der genossenschaftlichen Rückvergütung. Diese richtet sich nicht nach den Anteilen am Geschäftskapital, sondern nach dem Umfang der Geschäfte, die ein Mitglied mit seiner Genossenschaft getätigt hat. Es handelt sich hier also praktisch um eine nachträgliche Korrektur der Preise, da diese ja nicht unter Gewinn-, sondern unter Nutzenaspekten kalkuliert werden. Stellt sich am Jahresende heraus, dass die Preise der Leistungen der Genossenschaft für ihre Mitglieder hätten niedriger sein können, kann ein Teil des Gewinns zurückerstattet werden. Es soll allerdings nicht verschwiegen werden, dass auch Genossenschaften Gewinne auf die Genossenschaftsanteile ausschütten können. Wird dies jedoch zum vorrangigen Geschäftszweck, agiert ein solches Unternehmen nicht mehr im Sinne des Genossenschaftsgedankens, sondern wird faktisch zur Kapitalgesellschaft.

2.2 Nachhaltige Mischarbeit

Ein Wohlstandsmodell, das wesentlich auf lebenslänglicher Vollzeiterwerbstätigkeit basiert, scheint – zumindest auf absehbare Zeit – ausgedient zu haben. Genau genommen war es schon immer ein Trugbild, denn gesellschaftlicher Wohlstand ist seit jeher entstanden aus einer Mischung vielfältiger Arbeitsformen. Neben der Erwerbsarbeit wird die lebensnotwendige Versorgungs- oder Familienarbeit überwiegend von Frauen geleistet. Viele Menschen bestreiten darüber hinaus einen Teil ihres Lebensunterhalts durch Selbstversorgung/Eigenarbeit, z.B. im Garten oder als HeimwerkerInnen. Und das freiwillige Engagement vieler ehrenamtlich Tätiger schafft gesellschaftlichen Reichtum von unschätzbarem Wert.

In jahrelangen Diskussionsprozessen der Berliner Lokalen Agenda 21 wurde im Fachforum Zukunft der Arbeit das Konzept der nachhaltigen Mischarbeit entwickelt (vgl. Hildebrandt 2004), das die vier oben genannten Formen der Arbeit umfasst: Erwerbsarbeit, Versorgungsarbeit, Eigenarbeit und Gemeinschaftsarbeit.

Darin werden diese verschiedenen Formen der Arbeit wahrgenommen und entsprechend gewürdigt. Wo existenzsichernde Erwerbsarbeit für immer größere Teile der Bevölkerung nicht möglich ist, müssen Alternativen gesucht werden, damit Erwerbslosigkeit nicht zu Armut und Ausgrenzung für die Betroffenen führt.

Wohlstand im Sinne eines befriedigenden, auskömmlichen Lebensstandards drückt sich nicht in der Menge des Geldes auf dem Konto aus, sondern er realisiert sich in dem Moment, wenn ich mir von diesem Geld etwas kaufe. Entscheidend für ein gutes Leben ist also der Zugang zu all dem, was in einer Gesellschaft hergestellt wird. Schon heute ist nicht alles käuflich, was Lebensqualität ausmacht.

Um die individuellen und gesellschaftlichen Chancen der Mischarbeit wirksam nutzen zu können, ist eine gesellschaftliche Anerkennung der Gleichwertigkeit verschiedener Arbeitsformen notwendig. So lange wir in einer Gesellschaft leben, die den Zugang zu Waren und Dienstleistungen über Geld regelt, muss jede Art von Arbeit diesen Zugang ermöglichen. Für Berlin wurde das Konzept der nachhaltigen Mischarbeit leider nicht in die vom Abgeordnetenhaus verabschiedete offizielle Lokale Agenda 21 übernommen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin 2006).

In der genossenschaftlichen Debatte steht die Frage an, ob Mischarbeit auch im praktischen Alltag von Unternehmen umgesetzt werden kann. Die Erfahrungen der alternativen Ökonomie zeigen, dass etliche Kollektive mehrere Arbeitsformen einbezogen haben. Mit einem betrieblichen Kindergeld und/oder stundenweisen Freistellungen von der Arbeit für Menschen, die Verantwortung für Kinder tragen, wurde Familienarbeit wenigstens teilweise als Arbeit in gemeinsamer Verantwortung definiert. Freiwillige unbezahlte Arbeit in der Firma war neben der Erwerbsarbeit im selbstverwalteten Betrieb oft selbstverständlich und wirtschaftlich notwendig. Die Kombination aus einem Entgelt im Niedriglohnbereich und Arbeitszeiten jenseits aller gewerkschaftlichen Vorstellungen wurde als „Selbstausbeutung“ bekannt. Dafür leistete sich mancher Betrieb den Luxus, KollektivistInnen während der Arbeitszeit freizustellen für politische Aktionen oder eigene Ressourcen für politische Bewegungen zur Verfügung zu stellen.

Der selbstorganisierte Wohlstand hat in erster Linie zu tun mit dem subjektiven Gefühl eines „guten Lebens“. Welche Rolle spielen dabei Geld, Zeit, Selbstbestimmung, soziale Zusammenhänge und andere Faktoren? Wie entstehen Zugänge zu Dingen oder Leistungen jenseits des Marktes? Komplementärwährungsmodelle, Tauschringe oder Umsonstläden sind Beispiele, wie sich Wohlstand ohne Geld organisieren lässt.

Wenn nachhaltige Mischarbeit (s.o.) als bestehende Praxis von Arbeit auch gesellschaftlich anerkannt würde, ergäbe sich daraus die Notwendigkeit einer Grundsicherung, die diesen Namen auch verdient. Um die Freiwilligkeit und damit die Qualität aller Arbeiten zu sichern, darf diese Grundsicherung in keiner Weise von irgendwelchen Gegenleistungen (z.B. in Form von Arbeit) abhängig gemacht werden. Davon scheinen wir im Moment weit entfernt. Wünschenswert wäre jedoch –

entgegen dem näher rückenden „wer nicht arbeitet soll auch nicht essen"[9] – eine politische und volksbildende Diskussion um die vielfältigen Fragen rund um Arbeit und Einkommen.

Eine wichtige Rolle kommt dabei aus meiner Sicht den Gewerkschaften zu. Deren Krise durch abnehmende Mitgliederzahlen, damit sinkende Beiträge und geringer werdende Schlagkraft, die wiederum den Mitgliederschwund beschleunigt, macht es ohnehin dringend erforderlich, neue Aufgabenfelder anhand aktueller Problemstellungen zu erschließen. Ansätze gibt es, z.B. in den vielen gewerkschaftlichen Erwerbslosengruppen oder beim Engagement von ver.di für kleine Selbstständige. Der DGB Berlin-Brandenburg positioniert sich eindeutig für die Gründung von Genossenschaften (vgl. Scholz 2006) und trat daher auch als Mitträger des Kongress „Solidarische Ökonomie" (s.o.) auf.

Jedoch muss auch diskutiert werden, wie verhindert werden kann, dass Mischarbeit als Teil eines alternativen Wirtschaftskonzepts zu einer Aufweichung und Prekarisierung bisher gesicherter Arbeitsverhältnisse führt. Entscheidend scheint mir zu sein, dass Mischarbeit nur unter selbstverwalteten Bedingungen akzeptiert wird. Möglicherweise funktioniert sie auch nur dort. Jedenfalls ist mir von den angewandten Modellen des „New Work"[10] keines bekannt, das nachhaltig in einem hierarchischen Unternehmen umgesetzt wurde.

Unter der Bedingung von absoluter Freiwilligkeit und Selbstverwaltung kann aus meiner Sicht ein genossenschaftliches Mischarbeitskonzept Teil einer Strategie gegen Armut und Ausgrenzung sein. Um die notwendige Parteilichkeit für die Betroffenen sicher zu stellen, müssen Modelle wirtschaftlicher Selbsthilfe sich als Teil einer politischen Bewegung begreifen und z.B. den Kontakt mit Erwerbslosenprotesten oder globalisierungskritischen Netzwerken pflegen. Selbsthilfe kann zwar an sich als politisch angesehen werden, verliert sich aber ohne diese politische Einbindung leicht in den praktisch-alltäglichen Anforderungen des Betriebes.

2.3 Lokale Ökonomie

Solidarische Ökonomien setzen der Globalisierung und damit verbundenen einseitigen Profitorientierung eine Stärkung der lokalen Ökonomie entgegen. Durch eine Erhöhung des Anteils von vor Ort erstellten Produkten und Dienstleistungen am gesamten wirtschaftlichen Austausch wird der alltägliche Wohlstand erhöht. Je mehr Menschen ihr Geld bei lokalen AnbieterInnen ausgeben, um so eher können diese Unternehmen investieren und Arbeitsplätze schaffen. Wenn ein Teil der Investitionsgüter vor Ort eingekauft wird, verstärkt sich dieser Effekt. Neu geschaffene Arbeitsplätze steigern die Kaufkraft, die wiederum lokal zur Verfügung steht. Die Unterstützung von Kleinstunternehmen und kleinteiligen wirtschaftlichen

[9] Zur Auseinandersetzung mit den Äußerungen von Franz Müntefering vgl. Schuler (2006).

[10] Der amerikanische Sozialphilosoph Frithjof Bergmann entwickelte das Konzept des New Work, wonach die Arbeitszeit gedrittelt werden sollte zwischen Erwerbsarbeit, hochtechnisierter Selbstversorgung (high-tech-self-providing) und dem, wozu Menschen sich berufen fühlen (calling).

Strukturen mit dem gezielten Aufbau lokaler Wirtschaftskreisläufe ermöglicht daher mehr Menschen Teilhabe z.B. an Kultur oder sozialen Dienstleistungen. Auch unter ökologischen Aspekten kann eine Verstärkung der lokalen Wertschöpfung sinnvoll sein.

Wie in vielen anderen Politikbereichen auch, kommt es hier auf die theoretischen und politischen Begründungszusammenhänge an, um mit der Betonung des Lokalen und der kleinen, überschaubaren Kreisläufe nicht in altbackener Miefigkeit oder gar in der Nähe fremdenfeindlichen oder nationalistischen Gedankenguts zu landen. Eine Selbstversorgung ausschließlich aus lokalen Ressourcen ist weder wünschenswert noch möglich. Für den Austausch über die Grenzen von Ländern und Kontinenten hinweg gibt es bereits eine Reihe ökologischer und sozialer Standards, die Bestandteil lokalökonomischer solidarischer Ökonomien sein sollten.

Lokale Ökonomie ist nicht zu trennen von den sozialen Beziehungen der Menschen, die miteinander wirtschaften. Ihre Basis ist Vertrauen, das Zeit braucht, aus gegenseitigem Kennenlernen und vor allem aus Erfahrungen heraus zu entstehen. Neben finanziellem Kapital ist für dieses andere Wirtschaften auch „soziales Kapital"[11] notwendig. Es entsteht zwischen Menschen, die gemeinsam etwas tun.

Die sozialen und wirtschaftlichen Potentiale des menschlichen Arbeitsvermögens sind noch lange nicht erschöpft. Vor allem in Arbeitsbereichen, die Engagement und Kreativität erfordern, bietet genossenschaftliches Wirtschaften eine gute Basis für soziale und technologische Innovationen. So fanden in kollektiven Unternehmensstrukturen z.B. etliche Entwicklungen im Bereich der Ökotechnik und des Managements statt.

3 Eine andere Ökonomie ermöglichen

Eine andere, solidarische, soziale, genossenschaftliche Ökonomie braucht Unterstützung. In dieser Welt der ungleichen Verteilung von materiellen und immateriellen Produktionsressourcen ist es kaum möglich, aus eigener Kraft dauerhaft wirtschaftlich tragfähige Unternehmungen aufzubauen. Denn es sind in aller Regel nicht die „GewinnerInnen auf der Überholspur", sondern insbesondere Arme und Entrechtete, die sich zu wirtschaftlicher Selbsthilfe in genossenschaftlichen Unternehmungen zusammen schließen. Auch wenn alle Beteiligten solidarisch ihre eigenen Mittel und Möglichkeiten einbringen, reichen diese oft nicht aus. Es sind sowohl materielle Hilfen als auch fachliche Unterstützung notwendig, durch gemeinsam geschaffene solidarische Strukturen, staatliche oder private Einrichtungen oder Kooperationen verschiedener gesellschaftlicher Akteure. Und es ist ja nicht so, dass nur eine solidarische Ökonomie der Unterstützung bedarf. Ganz im Gegenteil wird ja „die Wirtschaft" schon immer in großem Stil subventioniert (Stich-

[11] Eine Auseinandersetzung mit dem kontrovers verwendeten Begriff „Soziales Kapital" erspare ich mir an dieser Stelle, zu ersten Informationen über seine Widersprüchlichkeiten vgl. Braun (2002).

wort Braunkohle oder Atomenergie), so dass es in erster Linie eine politische Frage ist, welche Wirtschaft staatlich gefördert werden soll.

Information und Bildung: In Zeiten des chronifizierten „TINA-Syndroms“[12] scheinen wirtschaftliche Alternativen kaum noch vorstellbar. Um die Akzeptanz solidarischen, genossenschaftlichen Wirtschaftens in der Gesellschaft zu verbessern, diesen Wirtschaftssektor mit seinen Potentialen sichtbar zu machen und Menschen zur Projektgründung zu ermutigen, ist es notwendig, Informationen über theoretische Ansätze und praktische Umsetzungen zu verbreiten. Gruppen, die selbstorganisierte Unternehmungen aufbauen möchten, brauchen Bildungsangebote, die sie zur Gründung und erfolgreichen Führung kollektiver Unternehmen befähigen.

Beratung und Begleitung: Gründungsinitiativen und bestehende Unternehmungen brauchen Beratung und Begleitung, die speziell auf die Bedürfnisse von Strukturen gemeinschaftlicher wirtschaftlicher Selbsthilfe zugeschnitten ist. Die Besonderheiten der genossenschaftlichen Organisationsform betreffen alle Unternehmensbereiche, von der Entscheidungsfindung über Finanzierung, Controlling und Dokumentation bis zur Ablauf- und Arbeitsorganisation. In Krisenzeiten oder Umbruchphasen kann darüber hinaus die Notwendigkeit einer externen Moderation (Gesprächsleitung) oder Mediation (Konfliktklärung) erforderlich werden.

Finanzierung: Genossenschaftliche Unternehmungen müssen sich, ebenso wie jeder andere Betrieb, sowohl aus eigenen als auch aus fremden Mitteln finanzieren. In der Regel werden alle Mitglieder einen Beitrag zum Eigenkapital leisten. Für das, was darüber hinaus erforderlich ist, kann versucht werden, staatliche oder private Zuschüsse einzuwerben. Rückzahlbare Mittel können als Beteiligung von Externen oder als Darlehen aufgenommen werden. Angesichts immer strengerer Vergabekriterien der Banken ist es für Selbsthilfeunternehmen jedoch oft schwer, Kredite zu bekommen.

3.1 Notwendige Rahmenbedingungen

Wenn genossenschaftliches Wirtschaften über einzelne Projekte hinaus eine gesellschaftliche Bedeutung als eigener Wirtschaftssektor erlangen soll, sind dafür fördernde Rahmenbedingungen notwendig. Um die bereits benannten Bildungs- und Beratungsangebote breit zur Verfügung stellen zu können, sind niedrigschwellig erreichbare lokale Unterstützungsstrukturen erforderlich, wie sie in vielen Ländern schon vor Jahren eingerichtet wurden, z.B. die „Cooperative Development Agencies“ (CDA) in Großbritannien und Schweden oder die „Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populare“ (ITCP) in Brasilien. Im Unterschied zu exportorientierten Hochtechnologiezentren werden lokale Initiativen unterstützt, deren Wertschöpfung vor Ort durch Leistungen in Handwerk, Landwirtschaft, Service, sozialen Diensten etc. erfolgt.

[12] TINA = there is no alternative (so Margaret Thatcher, britische Premierministerin 1979–1990).

Diese kooperativen Unternehmungen benötigen materielle Ressourcen wie Grundstücke, Gebäude und Produktionsmittel, Anschubfinanzierungen, aber auch Zugänge zu Informationen und zeitliche Freiräume für die GründerInnen, in denen diese an Unterstützungsangeboten teilnehmen und sich als stabile Gruppe konstituieren können. Jede Form von Bewerbungs- oder Arbeitszwang ist kontraproduktiv und gefährdet den Gründungsprozess.

Wichtig ist auch ein unterstützendes Umfeld durch staatliche Einrichtungen, politische Parteien, Universitäten, Kirchen oder Gewerkschaften. Diese Organisationen können z.B. materielle Hilfen bereitstellen oder Bildung und Beratung organisieren, Kontakte vermitteln für Öffentlichkeitsarbeit, Auftragsakquisition oder Beschaffung oder sie können sich selbst wirtschaftlich einbringen als Mitglied des Unternehmens oder als Kunde.

Bei aller erforderlichen Fremdhilfe für den Aufbau stabiler genossenschaftlicher Strukturen bleibt doch die Selbsthilfe der entscheidende Erfolgsfaktor. Diese kann auch über ein einzelnes Projekt hinaus gemeinsam und solidarisch organisiert werden. Durch Vernetzung und Kooperation genossenschaftlicher Unternehmungen zwecks Zusammenarbeit und gegenseitiger Unterstützung können die Bedingungen zur Steigerung der Stabilität und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft verbessert werden. So können Ressourcen gemeinsam genutzt werden wie z.B. Räume oder Maschinen, aber auch Personalkapazitäten. Es können gemeinsam günstigere Einkaufsbedingungen verhandelt werden oder gemeinsame Werbemaßnahmen kostensparend und öffentlichkeitswirksamer organisiert werden, als ein einzelnes Unternehmen dies könnte. Eine Studie der Universität Münster wies 2004 nach, dass kooperierende Unternehmen eine weitaus geringere Anfälligkeit für Insolvenzen aufweisen als nicht kooperierende (vgl. Institut für Genossenschaftswesen 2004).

Sinnvoll ist der Aufbau eigener Finanzierungsstrukturen aus sozialen Bewegungen heraus, wie er mit der „Ökobank" versucht wurde, als politischer Förderfonds „Netzwerk Selbsthilfe"[13] nach wie vor funktioniert oder – durch die Weitergabe vom Handwerkszeug der solidarischen Finanzierung – im Rahmen des „Mietshäuser Syndikats"[14] sehr erfolgreich Hausprojekte ermöglicht. Dabei werfen die restriktiven Regelungen des Kreditwesengesetzes eine Reihe von Problemen auf, da Finanzierungsaktivitäten schnell in den Bereich des genehmigungspflichtigen Bankgeschäfts verwiesen werden.

Für den Aufbau von Kooperationsstrukturen ist sowohl professionelles Kooperationsmanagement erforderlich als auch zeitliche Kapazitäten der beteiligten Kooperationspartner. Beides erfordert in der Anfangsphase finanzielle Mittel, die durch kleinere, eher unterkapitalisierte Unternehmungen meist nicht aufgebracht werden können. Es existieren eine Reihe von Förderprogrammen für Innovation und Kooperation, die jedoch überwiegend auf investitionsintensive Hochtechnolo-

[13] Informationen unter www.netzwerk-selbsthilfe.de

[14] Informationen unter www.syndikat.org

gie und überregionalen Absatz ausgerichtet sind. Arbeitsintensive Betriebe mit vorrangiger Ausrichtung auf lokale Märkte werden dabei nicht berücksichtigt. Ausnahmen stellen kleine Modellvorhaben dar – z.B. im Rahmen von EU-geförderten Mikroprojekten.[15]

Zur Unterstützung genossenschaftlicher Unternehmungen sind nicht unbedingt spezielle Förderungen erforderlich, sondern es würde oft ausreichen, bestehende Wirtschafts- oder Arbeitsförderinstrumente auch für genossenschaftliche Unternehmungen zugänglich zu machen und darin auch spezifische Angebote für diese Art von Unternehmungen zuzulassen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge könnte (zumindest bei kleineren Aufträgen) verbunden werden mit sozialen oder ökologischen Anforderungen an die ausführenden Unternehmen, z.B. in Bezug auf Partizipation in der Unternehmensführung, Gewinnverwendung, Arbeits- und Umweltschutz. Genossenschaftliche Unternehmungen, die nachweislich diese Kriterien erfüllen, hätten dann bessere Wettbewerbsbedingungen, ohne dass eine Bevorzugung bestimmter Unternehmensformen notwendig wäre.

Darüber hinaus sind Forschung und Entwicklung sowohl zu den Funktionsweisen und Erfolgsbedingungen einzelner genossenschaftlicher Unternehmungen als auch zu genossenschaftlichen Kooperationsverbünden erforderlich. Dazu gehört sowohl die quantitative Bestandserhebung dieses eher unbekannten Wirtschaftssektors als auch seine qualitative Erforschung. Die wissenschaftlichen Ergebnisse können Grundlagen bilden für die Entwicklung hilfreicher betriebswirtschaftlicher und kooperationstechnischer Instrumente für die Praxis. Und sie können dazu beitragen, den Sektor genossenschaftlichen Wirtschaftens mit seinen Innovations- und Beschäftigungspotentialen in der Öffentlichkeit bekannter zu machen, wenn es gelingt, sie in die Medien zu tragen.

3.2 Arbeitsmarktpolitische Aspekte

Die herkömmliche Arbeitsmarktpolitik zielt auf Einzelpersonen. Durch befristete Beschäftigung und Qualifizierung sollen deren Chancen am ersten Arbeitsmarkt oder zumindest die soziale Integration verbessert werden. Dauerhafte Beschäftigung ist mit den immer kürzer werdenden Maßnahmen nicht zu erreichen, kollektive Modelle werden nicht angestrebt. Die in Berlin von der SPD-PDS-Koalition im Rahmen des ARP (Arbeitsmarktpolitisches Rahmenprogramm) ins Leben gerufene Genossenschaftsförderung erwies sich als nicht umsetzbar. Allein ein zinsverbilligtes Darlehensprogramm, ohne weitere Unterstützungsangebote, führt nicht dazu, dass Menschen gemeinsam den Schritt in die wirtschaftliche Selbstständigkeit gehen.

Selbsthilfe von Benachteiligten braucht Unterstützung, zumindest in der Anfangsphase der Gründung eines Unternehmens. Im Rahmen des aus Mitteln der

[15] So z.B. Mikroprojekte im Programm LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke (www.los-online.de).

Europäischen Union geförderten Projekts „innova – Entwicklungspartnerschaft für Selbsthilfegenossenschaften" wurden bundesweit eine Reihe von Genossenschaftsgründungs-Initiativen begleitet, indem ihnen passgenaue Qualifizierungen angeboten wurden. Ausgangsüberlegung war, dass „Genossenschaften Menschen, die bislang nicht unternehmerisch tätig sind, den Zugang zu einer unternehmerische Tätigkeit erleichtern (können)".[16] Das Projekt wendete sich sowohl direkt an Betroffene mit Benachteiligungen am Arbeitsmarkt als auch an intermediäre Organisationen und MultiplikatorInnen. Die zur Durchführung dieses Projekts gegründete Genossenschaft innova eG war von vornherein auf Dauer angelegt. Sie bietet weiterhin bundesweit Gründungshilfen und Begleitung von Genossenschaften an.

In Vorhaben gemeinschaftlicher wirtschaftlicher Selbsthilfe sind die traditionellen Rollen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen in der Regel weitgehend aufgehoben. Wenn die InhaberInnen einer genossenschaftlichen Unternehmung gleichzeitig im Betrieb beschäftigt sind, kommen in einer Person die unterschiedlichen Interessen beider Positionen zusammen. Das hat den „Vorteil", dass die Betroffenen bereit sein werden, auch wirtschaftliche Durststrecken mit großem Einsatz von Arbeitszeit und ohne angemessene Bezahlung zu meistern, andererseits bringt diese Konstellation jedoch bei der Beantragung von Mitteln der Arbeitsförderung das Problem mit sich, dass diese Personen häufig durch alle Raster der Arbeitsförderung fallen. Wer in einem Unternehmen angestellt ist, an dem sie/er Miteigentumsanteile besitzt (wenn auch ohne beherrschenden Einfluss), gilt der Arbeitsförderung nicht als ExistenzgründerIn mit der Möglichkeit, die hierfür vorgesehenen Zuschüsse zu beantragen. Aber auch die Lohnkosten- oder Eingliederungszuschüsse für ArbeitnehmerInnen werden häufig nicht bewilligt, schon gar nicht, wenn die/der Beschäftigte gleichzeitig als Vorstand oder Aufsichtsrat Verantwortung in der Genossenschaft trägt.

Das aus meiner Sicht sehr sinnvolle Förderprogramm der Berliner Arbeitsförderbetriebe der 1990er Jahre wurde leider nicht fortgeführt. Auch in anderen Bundesländern – z.B. in Niedersachsen (Soziale Betriebe) oder Nordrhein-Westfalen (Soziale Wirtschaftsbetriebe) – wurde es mittlerweile eingestellt. Aus diesen Programmen wurden über einen Zeitraum von 3 bis 5 Jahren degressive Lohnkostenzuschüsse gezahlt für die Einstellung von Menschen mit Benachteiligungen am Arbeitsmarkt. Dies hat sich dort bewährt, wo marktnah dauerhaft Erträge erwirtschaftet werden, so dass nach einer anfänglichen Subventionierung die Gehälter selbst erwirtschaftet werden können.[17]

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Lohnkostenzuschüsse öffentlich finanzierte Fördermittel sind, die von der Bundesagentur für Arbeit (in der Regel als „Eingliederungszuschüsse") für die Einstellung von (Langzeit-)Arbeitslosen an Unternehmen gezahlt werden. Es wird ein Arbeitsentgelt zwischen ArbeitgeberIn

[16] Informationen unter www.innova-eg.de

[17] Ein schönes Beispiel für einen Kollektivbetrieb, der dieses Programm erfolgreich genutzt hat, ist BIBER – Biologische Baustoffe und Einrichtungen in Verden: www.biber-online.de

und ArbeitnehmerIn vereinbart, das für eine begrenzte Zeit bezuschusst wird. Dadurch sinkt die finanzielle Belastung des Unternehmens für die Dauer der Förderung. Nach Ende der Förderungsdauer besteht der Arbeitsvertrag fort. Im Unterschied dazu wird bei Kombilöhnen ein niedrigeres Arbeitsentgelt vereinbart. Die öffentlich finanzierten Fördermittel werden, ebenfalls zeitlich begrenzt, an den/die ArbeitnehmerIn ausgezahlt. Die finanzielle Belastung des Unternehmens sinkt auf Dauer, da nach Ende der Förderung das geringere Arbeitsentgelt weiter gezahlt wird. Leidtragende sind in diesem Fall die Beschäftigten, die nach Ende der Förderung zum Niedriglohn arbeiten müssen.

Während also Lohnkostenzuschüsse der Schaffung tariflich oder ortsüblich entlohnter Arbeitsplätze dienen können, werden durch Kombilöhne schleichend Niedriglöhne eingeführt. Das hat Auswirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt: Die Frage der Entlohnung wird individualisiert und der kollektiven, solidarischen Aushandlung durch Gewerkschaften entzogen.

Die heute möglichen Eingliederungszuschüsse wurden sowohl in der Höhe als auch in der Dauer gegenüber früheren Jahren deutlich heruntergefahren. Dies mag mit ein Grund dafür sein, dass – nach meinem Eindruck – bei der Gründung genossenschaftlicher Unternehmungen mit Hilfe von Mitteln der Arbeitsförderung ein Trend dahin geht, an Stelle der Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse eher Kooperationen von Selbstständigen aufzubauen.

Initiativen und Projekte, die kooperative und solidarische Alternativen zu Marktorientierung und Erwerbswirtschaft organisieren, könnten mit zunehmender Verarmung an Bedeutung gewinnen. Dazu zähle ich z.B. Tauschringe und Komplementärwährungsprojekte, Umsonstläden oder Arbeitslosengenossenschaften, die der Versorgung ihrer Mitglieder dienen, ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen anzustreben. „Ziel von Arbeitslosengenossenschaften [ist es], Arbeitslose in ihrer Situation als Arbeitslose zu fördern durch Integration in eine Gruppe, Erzielung eines Zusatzeinkommens im Rahmen der gesetzlichen Zuverdienstgrenzen oder ‚Vermögensbildung' zwecks Verringerung drohender Altersarmut." (Flieger 2006)

Während die Unternehmensgewinne weiterhin steigen, stagnieren Löhne und Gehälter, aber auch viele Einkommen kleiner Selbstständiger, oder sinken sogar. Symbolisch für diese Abwertung von Arbeit stehen die „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung" (MAE), besser bekannt als Ein-Euro-Jobs. Sie stellen eine Bedrohung dar sowohl für ArbeiterInnen und Angestellte (Druck auf reguläre Löhne) als auch für Selbstständige (Preiskonkurrenz). Daher können aus meiner Sicht Ein-Euro-Jobs kein Mittel zur Förderung genossenschaftlicher Unternehmungen sein. Wenn jedoch Menschen freiwillig und in eigener Regie diese Stellen nutzen wollen als Starthilfe, um daraus selbstorganisierte Arbeitsplätze zu schaffen, sollten sie ihnen nicht verwehrt werden. Allerdings sollten ihnen dann auch die Regie- und Qualifizierungsmittel, die die Träger dieser Maßnahmen erhalten (und die meist deutlich höher sind als die Mehraufwandsentschädigung), als Arbeitsentgelt zur Verfügung stehen. Die weiterhin bestehenden Arbeitsmarktinstrumente ABM und BSI (Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen)

mögen in Einzelfällen für Selbsthilfeunternehmen nutzbar sein, wurden aber so reduziert (in absolutem Förderumfang, Höhe und Dauer der Beschäftigung), dass sie als wesentliches arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Förderung der Selbstverwaltungswirtschaft kaum geeignet erscheinen. Umgekehrt sind Genossenschaften und genossenschaftliche Unternehmungen kaum geeignet, eine flächendeckende Antwort zu geben auf dauerhaft anhaltende Arbeitslosigkeit.

Wenn als Alternative zur Privatisierung bisher öffentlich bewirtschafteter Infrastrukturen diese in die Selbstverwaltung der NutzerInnen und Beschäftigten übergeben würden, könnten zumindest die vorhandenen Arbeitsplätze gesichert werden. Dies gilt ebenso für bisher öffentlich geförderte soziale und kulturelle Einrichtungen, denen die Mittel immer weiter gekürzt werden. Bei einer Verbesserung und Ausweitung der Angebote wäre sogar die Schaffung weiterer Arbeitsplätze möglich. Durch zunehmende Verarmung und soziale Desintegration steigt der Bedarf, jedoch scheint seine Deckung wegen der angeblichen Ebbe in den öffentlichen Kassen nicht finanzierbar.

Gleichzeitig werden jedoch in großem Umfang teure Beratungsaufträge durch die Bundesagentur für Arbeit vergeben, mit dem Ergebnis, dass die Leistungen statt auf Betreuung und Förderung für Erwerbslose immer mehr auf Kontrolle und Sanktionierung gegen sie ausgerichtet werden. In Verbindung mit „Faulenzerdebatte", Aufruf zum „Ruck durch Deutschland" und andere Zumutungen werden Betroffene stigmatisiert und schuldig gesprochen statt ihnen Perspektiven anzubieten. In dieser Situation steht die Frage nach sozialer, solidarischer Ökonomie, nach gemeinwirtschaftlichen oder genossenschaftlichen Unternehmungen und den Möglichkeiten eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors (ÖBS) dringend auf der Tagesordnung. So wurde z.B. in Berlin – rechtzeitig zur Abgeordnetenhauswahl im September 2006 – ein Modellprojekt aus der Taufe gehoben, in dem 100 Personen auf die Dauer von drei Jahren in verschiedenen sozialen Projekten sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden (vgl. Die Linke Landesverband Berlin 2006). Die Finanzierung erfolgt als Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante oder als ABM für Ältere ab 55 Jahren. Angesichts von über 34.000 Beschäftigten in Ein-Euro-Jobs in Berlin[18] ein Tropfen auf den heißen Stein, aber vielleicht wegweisend. Denn notwendige Leistungen sind nicht zum Nulltarif zu haben, und sie wegzusparen, schafft (möglicherweise höhere) Folgekosten.

Wenn z.B. Lohnersatzleistungen (einschließlich von der Agentur für Arbeit übernommener Sozialversicherungsbeiträge) und Maßnahmeentgelte (einschließlich Regie- und Qualifizierungsmitteln) zusammengefasst würden und den Trägern sozialer und kultureller Aufgaben die Automie über die Auswahl geeigneter Beschäftigter zugestanden würde (statt der bisherigen Zuweisungspraxis), stünde ein Instrument zur Verfügung, mit dem sinnvolle Beschäftigung in gesellschaftlich notwendigen Bereichen umsetzbar wäre. Als Träger eignen sich selbstorganisierte genossenschaftliche Stadtteilbetriebe, deren Mitglieder neben ihrem Beschäfti-

[18] Im August 2006 gab es in Berlin laut IHK 34.400 Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs).

gungsinteresse (als Betroffene oder Förderer) auch an den Leistungen des Unternehmens partizipieren.

Zur nachhaltigen Sicherung qualitativ hochwertiger Angebote müssten allerdings solche öffentlich geförderten Beschäftigungsprojekte nicht nur als verlängerte Maßnahmen, sondern auf Dauer angelegt sein. Denn im Unterschied zu Unternehmen am Markt, für die eine degressive Anschubfinanzierung ausreicht, brauchen Leistungen der Daseinsvorsorge öffentliche Finanzierungen. Dafür sind politische Entscheidungen gefragt: Wie wollen wir wirtschaften – wie wollen wir leben?

3.3 Chancen und Grenzen solidarischen Wirtschaftens

Umfassende wirtschaftliche Alternativen zum Kapitalismus schienen nach dem Zusammenbruch des „real existierenden Sozialismus" kaum noch vorstellbar. Selbstorganisierte Betriebe und Projekte existierten mehr oder weniger prekär in Nischen und wurden kaum gesellschaftlich wahr genommen. In einigen Ländern Lateinamerikas – vor allem in Brasilien, Argentinien, Venezuela und Bolivien – erwecken die Entwicklungen der letzten Jahre den Eindruck, eine politisch motivierte und mit gesellschaftlicher Kraft versehene Bewegung wirtschaftlicher Selbsthilfe sei im Aufschwung.

Haben wir es mit Vorboten einer zukunftsweisenden Wirtschaftsweise zu tun, oder sind auch diese Ansätze letztlich Nischenphänomene – vielleicht überhöht durch unsere wunschgeleitete Wahrnehmung? Entstehen diese Unternehmen – besetzte Fabriken, Produktions- und MüllsammlerInnen-Kooperativen, selbstverwaltete Gesundheitszentren, freie Kulturprojekte usw. – nur als vorübergehende Selbsthilfeinitiativen in Notsituationen oder können sie dauerhaft bestehen?

Sind es Menschen mit besonderen Fähigkeiten zu Flexibilität, Eigenverantwortlichkeit und hohem persönlichen Einsatz, die in solchen Unternehmungen tätig sind, oder gibt es auch dort Platz für die Vielfalt unterschiedlichster Menschen? Bieten diese Strukturen solidarischer Ökonomien Entwicklungschancen für anderes Arbeiten und andere soziale Beziehungen, oder werden sie über kurz oder lang von entfremdenden Marktmechanismen eingeholt? Funktionieren sie nur in kleinen lokalen Zusammenhängen, oder bietet sie auch Antworten auf globale ökonomische und soziale Fragen?

Welche Potentiale stecken in solidarischem Wirtschaften und wie können sie entwickelt werden? Was bewirkt solidarische Ökonomie schon heute – hier und anderswo? Und was können konkrete Schritte zur Weiterentwicklung auf lokaler, regionaler und globaler Ebene sein?

Die Beschäftigung mit diesen Fragen steht aus meiner Sicht an, um der TINA-Rhetorik zukunftsweisende Perspektiven entgegen zu setzen. Die Diskurskultur aus den politischen Debatten nach 1968, wo selbstverständlich bei jedem Thema erörtert wurde, welche Interessen hinter den verschiedenen Positionen stehen und wem was nützt, scheint verloren gegangen. Heute gibt es relativ wenig Wider-

spruch gegen die Sachzwanglogik des „wir müssen sparen". Es wird wie ein Mantra so oft wiederholt, dass erschreckend viele Betroffene sich gedanklich und emotional davon einfangen lassen und sich selbst als Teil dieses „wir" begreifen. Gegenstimmen haben in der öffentlichen Meinung kaum eine Chance.

Hartz, Rürup und Co. bringt für viele Menschen eine drastische Verschlechterung ihrer Lebenssituation mit sich. Das darf nicht relativiert oder schöngeredet werden. Wir dürfen uns auf keinen Fall dafür hergeben, zu sagen: „Na macht ja nichts, dann helft euch eben selbst". Von etlichen Erwerbslosen habe ich gehört: „Was soll ich mit Selbsthilfe? Ich brauche bezahlte Arbeit". Und natürlich haben sie damit erst einmal Recht. So wie die Arbeitsmarktreformen angelegt sind, verschärfen sie die Notwendigkeit von Erwerbsarbeit statt sie zu relativieren. Aber da es diese Erwerbsarbeitsplätze in ausreichender Anzahl ohnehin nicht gibt, stellt sich für einen großen Teil der Erwerbslosen nicht die Frage, ob sie denn nun lieber einen Job hätten oder sich selbst helfen möchten. Wer keine Wahl hat, ist in viel größerem Maße auf Selbsthilfe angewiesen als diejenigen, die sich aus Überzeugung zu kollektiver Arbeit entscheiden. Allerdings ist Freiwilligkeit ein wesentlicher Grundsatz von Genossenschaften (vgl. Internationaler Genossenschaftsbund o.J.). Denn alternatives Wirtschaften, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement kann nicht per Eingliederungsvereinbarung verlangt werden. Ebenso wenig sollte es romantisiert und für Sparpolitik, Deregulierung oder Privatisierung missbraucht werden. Wo öffentliche Finanzierungen für Leistungen im sozialen Bereich systematisch abgebaut und Einrichtungen privatisiert werden, kann auch alternatives Wirtschaften die daraus entstehenden Probleme nicht lösen. Genossenschaftliche Unternehmen eignen sich nicht als Billiganbieter und sollten sich nicht als solche missbrauchen lassen. Ehrenamtliche Tätigkeiten können soziale Dienstleistungen von Fachkräften nicht dauerhaft ersetzen. Einer Instrumentalisierung von Selbsthilfe muss also entgegengetreten werden, damit nicht unter dem Deckmäntelchen der Selbstorganisation eine weitere Prekarisierung ohnehin Benachteiligter erfolgt. Nachhaltig wirtschaftlich tragfähige Strukturen sind nicht zum Nulltarif zu haben und es sollte immer auch gefragt werden, wer sich in wessen Interesse selbst hilft. Die Fähigkeit zur Selbsthilfe ist zudem sehr unterschiedlich verteilt, sie ist wesentlich abhängig vom Zugang zu Ressourcen (Geld, Wissen, soziales Kapital). Um Menschen mit Benachteiligungen am Arbeitsmarkt diese Zugänge zu verschaffen, ist umfangreiche Unterstützung notwendig.

Wirtschaftliche Selbsthilfe in genossenschaftlicher Form birgt Möglichkeiten für kollektives Handeln zur Verbesserung der Versorgung mit notwendigen Gütern und Leistungen, für Beschäftigung und soziale Integration. Insofern können Genossenschaften und genossenschaftliche Unternehmen in unterschiedlichen Rechtsformen Teil einer Strategie gegen Armut und Ausgrenzung sein.

Elisabeth Voß ist Mutter von zwei erwachsenen Kindern, seit vielen Jahren in der Alternativen Ökonomie tätig. Autorin u.a. in CONTRASTE – Monatszeitung für Selbstorganisation (www.contraste. org),

Mitherausgeberin des „Jahrbuchs Nachhaltiges Wirtschaften" im AG SPAK Verlag, Neu-Ulm 2001 (www.leibi.de/jahrbuch); Durchführung von Seminaren bei TAK AÖ – Theoriearbeitskreis Alternative Ökonomie (www.leibi.de/takaoe) und der Initiative Anders Arbeiten (www.andersarb eiten.de); betriebswirtschaftliche Leiterin eines Kollektivbetriebs für ökologische Haustechnik im Projekt A/WESPE – Werk Selbstverwalteter Projekte und Einrichtungen in Neustadt/Weinstraße; Finanzverantwortliche, Projekt- und Geschäftsstellenleiterin bei verschiedenen Beschäftigungsträgern; Projektentwicklung im Rahmen des EQUAL-Projekts „innova – Entwicklungspartnerschaft für Selbsthilfegenossenschaften" (www.innova-eg.de); Vorstands- und Verbandstätigkeiten bei der OekoGeno eG, der Stadtteilgenossenschaft Schöneberg eG i.G. und beim NETZ Kompetenzzentrum für Selbstverwaltung und Kooperation Berlin-Brandenburg eG i.G. post@elisabeth-voss.de

Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (2006): Beschlussempfehlung zur lokalen Agenda 21. Verfügbar unter: http://www.agenda21berlin.de/bilder/beschluss-ahaus-8-06-06.pdf <15.12.2007>

Braun, Sebastian (2002): Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2002, S. 6–12

Bundesministerium für Justiz (o.J.): Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften. Verfügbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/geng/index.html <15.12.2007>

Bundesverein zur Förderung des Genossenschaftsgedankens e.V. (2006): Dokumentation zum Genossenschaftspreis 2006 – Genossenschaften und Arbeitsplätze. Verfügbar unter http://www.genossenschaftsgedanke.de/Dokumentation2006.pdf <15.12.2007>

Diakonie (2006): Erwerbslose gründen Genossenschaften WIR eG Braunschweig. Pressemitteilung vom 09.10.2006. Verfügbar unter: http://www.diakonie-braunschweig.de/opencms/opencms/Aktuelles/Presseinformationen/ <15.12.2007>

Die Linke Landesverband Berlin (2006): Informationen über Berliner Pilotprojekte zur Beschäftigung Langzeitarbeitsloser – Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren! Verfügbar unter http://www.linkspartei-berlin.de/index.php?id=6669 <15.12.2007>

Flieger, Burghard (2006): Renaissance der genossenschaftlichen Selbsthilfe – Wachsende Zahl von Genossenschaftsgründungen aus der Arbeitslosigkeit. In: Gründung-Aktuell Nr. 16, 22.05.2006, o.S. Verfügbar unter www.gruendung-aktuell.de/cms/index.php?page=srthaehg&content_id=483 <15.12.2007>

Hildebrandt, Eckart (2004): Das Konzept der Mischarbeit im Agendaprozess. In: CONTRASTE – Monatszeitung für Selbstorganisation, Nr. 233, Februar 2004, S. 8f.

Institut für Genossenschaftswesen (2004): Kooperierende Unternehmen sind weniger insolvenzgefährdet. Presseerklärung vom 11.5.2004. Verfügbar unter: http://www.wiwi.uni-muenster.de/06//forschen/aktuelles/pressemitteilung14_05_04.htm <15.12.2007>

Internationaler Genossenschaftsbund (o.J.): Stellungnahme zur genossenschaftlichen Identität. Verfügbar unter: http://www.genossenschaftsgruendung.de/grundsaetze.html <15.12.2007>

Scholz, Dieter (2003): Genossenschaften als Impuls für kooperatives und solidarisches Handeln in der Marktgesellschaft. Verfügbar unter http://www.berlin-brandenburg.dgb.de/article/view/1251/1/6 <15.12.2007>

Schuler, Katharina (2006): Arbeiten fürs Essen. In: ZEIT online vom 10. 5.2006. Verfügbar unter: http://www.zeit.de/online/2006/20/Schreiner <15.12.2007>

SPD-Landesverband/Linkspartei.PDS-Landesverband (2006): Koalitionsvereinbarung 2006–2013. Verfügbar unter: http://www.berlin.de/rbmskzl/koalitionsvereinbarung/index.html <15.12.2007>

Verband der Vereine Creditreform e.V. (2006): Genossenschaften – Insolvenzsicherste Rechtsform Deutschlands. In: Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (Hrsg.): Perspektive Praxis 1/2006, S. 8

Modernisierung und Autonomie – Potentiale sozialer Sicherung jenseits der neuen Sozialpolitik

Niklas Forreiter

1 Einleitung

Im Folgenden sollen die ökonomischen und sozialpolitischen Entwicklungen der letzten Jahre skizziert und die mit diesen verbundenen Veränderungen für Arbeitnehmerinnen[1] und deren soziale Sicherung identifiziert werden. Daran anknüpfend sollen neu entstehende Formen der sozialen Sicherung diskutiert werden, die den Anforderungen dieses Wandels Rechnung tragen, zugleich aber neben verbesserten materiellen Bedingungen auch größere Autonomiepotentiale für die Betroffenen erschließen. Autonomie bedeutet in diesem Zusammenhang, über die eigene Lebensgestaltung, und das heißt insbesondere auch über die nötigen Ressourcen dafür, entscheiden zu können. Dabei ist auch die Ressource Zeit in die Überlegungen einzubeziehen. Es soll also neben der Frage nach ausreichend Geld auch betrachtet werden, inwieweit zentrale Entscheidungen der individuellen Lebensführung selbst getroffen werden können, wie die vorhandenen Strukturen und Konzepte dies unterstützen oder einschränken und wie die Rahmenbedingungen dafür beeinflußt werden können.

[1] In diesem Text wird im Zweifel immer die weibliche Form verwendet, die männlichen Angehörigen der bezeichneten Gruppe sind jeweils mit gemeint.

Den Anlass für diese Überlegungen bildet die zunehmende Verschlechterung der materiellen wie sozialen Lage von Arbeitslosen und Transferbezieherinnen im Zuge der Hartz-Gesetzgebung sowie die im Rahmen der Proteste gegen diese Reformen vielfach formulierte Forderung, die vormals bestehende sozialstaatliche Ordnung wiederherzustellen. Neben der Kritik der vollzogenen Verschlechterungen kann es nämlich auch sinnvoll sein, Lösungen zu entwickeln, die sich nicht an den vergangenen ökonomischen Bedingungen orientieren. Vielmehr ist es möglich, die eingetretenen Veränderungen zum Anlass zu nehmen, neue Möglichkeiten der sozialen Sicherung zu erwägen. Zwar sind gegenüber den früheren Regelungen Verschlechterungen eingetreten, aber auch die damaligen Strukturen waren auf Erwerbsarbeit zentriert, es gab stark ordnungspolitisch motivierte Regelungen und einen teilweise paternalistischen Umgang mit den Empfängerinnen. Aus heutiger Sicht muss die Forderung nach besseren Leistungen also nicht auf die alten Strukturen verweisen, sondern vielmehr Lösungen favorisieren, die auch auf Verbesserungen hinsichtlich der Autonomie und Entscheidungsgewalt der Betroffenen abzielen.

Zunächst soll also dargestellt werden, inwieweit neue ökonomische Bedingungen eingetreten sind. Dabei ist zu beachten, dass in der politischen Diskussion um den Umbau des Sozialstaats vielfach ökonomische Bedingungen und Zwänge angeführt wurden, deren tatsächliche Relevanz gering war. So wurde mit dem nicht weiter qualifizierten Hinweis auf die zunehmende Globalisierung eine Senkung der „Lohnnebenkosten" insbesondere im industriellen Bereich gefordert und damit eine Einschränkung der Sozialversicherungsleistungen verbunden. Diese Argumentation war aber meist eher Drohkulisse im Rahmen von Tarifkonflikten als eine treffende Analyse der ökonomischen Situation. Im weiteren Textverlauf werden die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf die Arbeitnehmerinnen dargestellt und unterschiedliche Formen von sozialer Sicherung skizziert. Es soll deutlich werden, welche alternativen Wege der sozialen Versorgung von Menschen entwickelt werden, die nicht ohnehin über ausreichend hohe Einkommen oder Vermögen verfügen. Dabei soll neben der materiellen Dimension auch geprüft werden, ob solche Lösungen Autonomiepotentiale erschließen können. Denn zunächst werden solche Wege in der Regel aus Mangel an Alternativen oder Notlagen heraus entwickelt, in denen die nötigen Ressourcen oder finanziellen Mittel im Rahmen des bestehenden sozialstaatlichen Gefüges nicht zur Verfügung stehen oder aber gestrichen wurden. Auch wenn diese Lösungen also vor allem zur Kompensation von alten und neuen Versorgungsdefiziten bestehen, sollten sie nicht alternativ zu staatlicher Unterstützung verstanden werden, sondern vielmehr komplementär. Denn vergrößerte Autonomie durch eigenständige Organisation stärkt die Betroffenen unabhängig von mehr oder weniger vorhandenen Leistungen.

2 Wandel

Der deutsche Wohlfahrtsstaat befindet sich im Umbau. Den Dreh- und Angelpunkt der Auseinandersetzungen um die neue Gestalt der sozialen Sicherung in Deutschland bildeten in den letzten Jahren die Gesetze für moderne Dienstleitungen am Arbeitsmarkt, auch Hartz I–IV genannt, die zwischen 2003 und 2005 beschlossen wurden. Die Einschnitte wurden als derart gravierend empfunden, dass im Herbst 2004 in zahlreichen Städten Deutschlands große Demonstrationen mit mehreren zehntausend Teilnehmerinnen gegen die Fortführung der Reformen stattfanden. Im Mittelpunkt dieser Proteste standen die verschlechterte materielle Situation der betroffenen Transferbezieherinnen, die mit den neu eingeführten Aktivierungsstrategien verbundenen Zumutungen sowie die Verschlechterung der Angebote aktiver Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere der flächendeckende Einsatz der sogenannten „Ein-Euro-Jobs", die eher kurzfristige Maßnahmen zur Arbeitserprobung unter Androhung von Sanktionen sind, wurde in diesem Zusammenhang kritisiert.

Unabhängig von der Frage, ob der Umbau der sozialen Sicherung in dieser Form notwendig war oder nicht, wird an den Reformen der letzten Jahre deutlich, dass die klassischen Versorgungsinstanzen ihre Aufgabe nicht mehr angemessen erfüllen und schwerwiegende Defizite aufweisen, die durch die weitere Rücknahme von Leistungen allerdings noch verschärft werden.

Seit den 1980er Jahren ist der (Arbeits-) Markt nicht mehr in der Lage allen Mitgliedern der Gesellschaft eine Erwerbsarbeit zuzuweisen und so die Möglichkeiten zu Erwerbseinkommen zu verteilen, die allen einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Somit ist es nicht mehr allen möglich, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu verdienen. Dies ist offenkundig für die Teile der Bevölkerung besonders problematisch, die mangels Vermögen auf Erwerbseinkommen angewiesen sind. Durch die Verlagerung der Beschäftigung von der industriellen Produktion in den Dienstleistungssektor hat sich die Anzahl hochproduktiver Arbeitsplätze verringert. Gleichzeitig ist die Anzahl der Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität entsprechend gestiegen. Das liegt insbesondere an der mangelnden Einsatzmöglichkeit von Maschinen im Dienstleistungssektor, vor allem bei personalen Dienstleistungen, die nur mit und am Menschen erbracht werden können. Aufgrund dieser geringen Produktivität wird solche Arbeit nur niedrig entlohnt, was den Arbeitnehmerinnen vielfach keine Lebenshaltung ermöglicht, die den gesellschaftlichen Standards genügt. Allerdings ist die Produktivität nur ein Faktor für die Lohnhöhe im Dienstleitungssektor und deren geringe Höhe ist keine Zwangsläufigkeit. Insofern sind auch weitere Faktoren dafür zu beachten, so etwa der mangelnde Organisationsgrad in vielen Dienstleitungsbranchen, die es den Arbeitgebern ermöglichen, niedrige Löhne durchzusetzen.

Die im Verhältnis zur Produktivität höheren Lohnkosten der möglichen neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich führen in Deutschland auch zu erhöhter Arbeitslosigkeit. Gegenüber dem industriellen Sektor rentieren sich wenig produk-

tive Arbeitsplätze häufig nicht besonders bzw. sind für private Unternehmen bei angemessenen Löhnen nicht ausreichend gewinnträchtig. (Dies wirft durchaus die Frage auf, ob eine gewinnorientierte Strategie für die Versorgung aller Mitglieder einer Gesellschaft mit den erforderlichen Dienstleistungen grundsätzlich überhaupt sinnvoll ist). Im industriellen Sektor sind hohe Lohnkosten vielfach aufgrund hoher Produktivität und daher niedriger Lohnstückkosten kein Problem, im Dienstleistungssektor hingegen entstehen so Arbeitsplätze teilweise erst gar nicht. Modelle, die für entsprechende Branchen umfassende staatliche Einkommenszuschüsse bereitstellen, oder ausgeweitete öffentliche Beschäftigung in den entsprechenden Feldern existieren in Deutschland nicht. Lediglich Zuschüsse auf Grundsicherungsniveau, dem Niveau des ALG II, sind verbreitet. Es wird für den Dienstleistungssektor also ausdrücklich auf eine Niedriglohnstrategie gesetzt.

So existieren zwei Problemlagen nebeneinander, einerseits der Trend zu niedrigen Löhnen, andrerseits die hohe Arbeitslosigkeit. Das hat insbesondere für die soziale Sicherung in Deutschland weitreichende Konsequenzen, da hier die Leistungen der Sozialversicherungen eng an die Erwerbstätigkeit bzw. an die eingezahlten Beiträge gebunden sind und die Problemlagen aufgrund geringer Einkommen sich so auf die soziale Sicherung ausdehnen und verstärken.

Trotz dieser Schwierigkeiten wird aber auf eine neoliberale Politik der fortschreitenden Privatisierung von Risiken und Einsparungen staatlicher Mittel gesetzt. Insbesondere die Beseitigung der hohen Staatsverschuldung hat sich im politischen Diskurs als wichtiges Ziel durchgesetzt. Damit werden auch Sparmaßnahmen in der Sozialpolitik begründet, verknüpft mit Klagen über den vermeintlich überforderten Sozialstaat. Hier ist anzumerken, dass die Belastung der Sozialkassen, insbesondere der Rentenversicherung, auch aufgrund der deutschen Einheit besteht und nicht etwa einem über die Maßen „aufgeblähten" Sozialstaat anzulasten ist, wie in der öffentlichen Debatte gelegentlich suggeriert wird. Aufgrund abnehmender sozialversicherter Beschäftigung werden zudem die Einnahmen systematisch reduziert. Das Problem sind also keinesfalls vermeintlich zu großzügige oder unnötige Sozialleistungen.

Vielfach existieren Möglichkeiten, das zunehmend sinkende Sicherungsniveau durch private Zusatzversicherungen zu halten oder zu verbessern. Solche Maßnahmen sind aber nur denjenigen zugänglich, die am (Arbeits-)Markt ausreichend Einkommen erzielen können oder über entsprechendes Vermögen verfügen, um neben dem Lebensunterhalt weitere Investitionen in ihre Absicherung vorzunehmen. Somit tragen diese Modelle nichts zur Lösung der eigentlichen Probleme bei, da Arbeitslose und Niedrigverdienende ihre Situation so nicht verbessern können.

Während in den vergangenen Jahrzehnten Markt und Staat diejenigen Institutionen waren, die die soziale Sicherung der Bevölkerung weitgehend erfolgreich gewährleistet haben, ist im gleichen Zeitraum die Familie und erst recht die Großfamilie als bedeutende Versorgungsinstanz ersetzt worden. Hinzu kam die Mobilisierung von Frauen sowohl als Konsumentinnen, als auch für den Arbeitsmarkt, verbunden mit der Etablierung neuer Rollenverständnisse sowie dem Wunsch nach

persönlicher Freiheit und Selbstverwirklichung. Beides Aspekte, die auf größere Autonomie in der Lebensgestaltung der Individuen abzielen. Auch wenn Markt und Staat die soziale Sicherung der gesamten Bevölkerung in Zukunft nicht mehr gewährleisten, ist ein Wiedererstarken der Familie als Instanz sozialer Sicherung nicht zu erwarten und aufgrund der vermutlich damit verbundenen ungleichen Geschlechterrollen auch nicht wünschenswert.

So gerät der Blick auf die Zivilgesellschaft. Dieser Begriff ist durchaus problematisch, dient er doch in zahlreichen ordnungspolitischen und sozialstaatlichen Diskursen vor allem als Ausrede. Wenn über die Aufgaben und Verantwortungen von Staat, Markt und Gesellschaft diskutiert wird, wird vieles kurzerhand der (Zivil-) Gesellschaft zugewiesen, ohne Konzepte zu haben, wie eine solche Verlagerung der Verantwortlichkeiten und die dadurch zu erbringenden Leistungen konkret realisiert werden sollen. Vielmehr wird mit dieser Argumentationsfigur versucht, Kosten und Probleme von den eigentlich zuständigen staatlichen Institutionen auf die Gesellschaft abzuwälzen. Dies ist nicht zuletzt durch die Unschärfe des Begriffs möglich, umfasst er doch eine Vielzahl von politischen Institutionen und Prozessen. Für einen positiven Bezug auf die Zivilgesellschaft muss also konkretisiert werden, wo und wie innerhalb dieses weiten Feldes der Zivilgesellschaft Strategien möglich sind, die auf bessere Versorgung und erhöhte Autonomie abzielen

In Deutschland existieren im Bereich der Zivilgesellschaft dementsprechend ganz verschiedene Gebilde nebeneinander. Hochgradig bürokratische, große Wohlfahrtsverbände neben Genossenschaften, Stiftungen, Vereinen unterschiedlicher Größe, vom Interessenverband bis zum Kiezladen, weiterhin „Public-private-partnerships" sowie Kinderläden, Tauschringe oder Selbsthilfegruppen, formell oder informell organisiert. Im Folgenden werden einige dieser Formen angerissen und versucht, diese in einen Zusammenhang mit den aktuellen Entwicklungen der sozialen Sicherung zu stellen.

3 Erwerbsbiographien und Einkommenskombinationen

Die veränderten Bedingungen für ArbeitnehmerInnen wirken sich massiv auf deren Erwerbsbiographien aus. Das bisherige Leitbild, das so genannte Normalarbeitsverhältnis, ist der sozialen Realität nicht mehr angemessen. Teilzeitjobs und geringfügige Beschäftigung haben deutlich zugenommen, teilweise ohne jeden Sozialversicherungsschutz, die wenigsten neu besetzten Arbeitsplätze sind unbefristet. Es ist zu beachten, dass zumindest Teilzeitbeschäftigung regelmäßig auch dem Wunsch der ArbeitnehmerInnen entspricht, gleichwohl ist nicht davon auszugehen, dass alle Teilzeitstellen auf Wunsch der Betroffenen eingerichtet werden. Die neuen Erwerbsbiographien sind hochdynamisch und können tief greifende Brüche enthalten, so folgen Phasen mit deutlich unterschiedlicher Einkommenshöhe aufeinander, und auch vorübergehende Arbeitslosigkeit ist nahezu in allen Branchen und für alle Gruppen von ArbeitnehmerInnen jederzeit möglich. Es wird

also deutlich, dass die Haushalte von Arbeitnehmerinnen sich nicht dauerhaft auf Einkommen aus Erwerbstätigkeit verlassen können, sowohl für die tägliche Versorgung als auch und vor allem für die längerfristige Lebensplanung. Größere Anschaffungen, Investitionen in die Zukunft, wie Zusatzversicherungen oder eigene Immobilien, aber auch Kinder können so zu finanziellen Risiken werden. Andere, zusätzliche Einkommensquellen gewinnen an Attraktivität oder werden schlicht notwendig, um den Lebensstandard zu halten. Dabei ist zu beachten, dass die Möglichkeiten für zusätzliche Einkommensquellen ungleich verteilt sind. Für Haushalte, deren Mitglieder nur geringe Einkommen erzielen, ist eher die Kombination mehrerer geringer Einkommen notwendig oder eine Kombination des Erwerbseinkommens mit staatlichen Transfers wahrscheinlich. So gab es bereits 2007 etwa eine Million so genannte „Aufstocker", die neben ihrem Einkommen aus Erwerbstätigkeit ergänzende Grundsicherungsleistungen nach SGB II erhalten, um damit ein Gesamteinkommen in Höhe des Arbeitslosengeldes II (ALG II) zu erreichen. Auch im Zeitverlauf finden solche Kombinationen statt, wenn sich wiederholend ein- oder zweijährige Erwerbsphasen mit Phasen der Arbeitslosigkeit mit Transferbezug abwechseln. Haushalte mit hohen Erwerbseinkommen haben hingegen andere Möglichkeiten, zusätzliche Einkommen zu beziehen oder ihre soziale Absicherung zu verbessern. Zusatzversicherungen oder auch die Einnahmen aus erworbenem Kapitalbesitz sind wohl die wichtigsten. Eine wichtige Rolle spielen dabei auch Erbschaften, worauf hier aber nicht weiter eingegangen werden kann, da Erbschaften nicht direkt abhängig von Einkommen sind.

Es dominieren in der öffentlichen Diskussion bisher vor allem solche privaten oder besser privatisierten Strategien, die im Wesentlichen nur für ohnehin Bessergestellte relevant sind. Im Folgenden soll jenseits dieser Möglichkeiten versucht werden, andere, innovative Ansätze zu finden, die auch ohne hohe Markteinkommen umzusetzen sind und die möglicherweise als Element einer sozialen Sicherungsstruktur taugen, in der neben der materiellen Versorgung auch der eigenständigen Organisation der Lebensverhältnisse entsprechende Bedeutung zukommt. Insbesondere Strategien, die von den Betroffenen selbst organisiert werden, sollen also in den Blick genommen werden. Dabei ist keine abschließende Aufzählung angestrebt, es soll vielmehr ein Eindruck vermittelt werden, wie solche Strategien aussehen könnten. Im Zentrum der Darstellung steht dabei einerseits die veränderte materielle Situation für die Betroffenen und andrerseits der Umfang, in dem sich die eigene Handlungsautonomie vergrößert bzw. inwieweit solche Strategien genutzt werden können. Werden etwa nur mehrere niedrig bezahlte Jobs kombiniert, verbessert sich zwar die finanzielle Situation, allerdings eher auf Kosten der Autonomie und aufgrund der damit verbundenen deutlichen Reduktion frei verfügbarer Zeit mit schwerwiegenden Nachteilen für die Lebensgestaltung jenseits der Erwerbstätigkeit.

4 Möglichkeiten nach dem Marktprinzip

Dem Marktprinzip folgen insbesondere die bereits erwähnten Lösungen, die unmittelbar an hohe Markteinkommen anknüpfen und etwa durch zusätzlich privat finanzierte Versicherungen zusätzliche soziale Sicherheit bieten. Geringe Einkommen hingegen werden in der Regel durch den täglichen Bedarf verbraucht und lassen keine Möglichkeit für derartige Maßnahmen. Zusätzlich gibt es aber auch Versuche, Marktstrukturen zu nutzen, wenn keine ausreichend hohen Geldeinkommen vorhanden ist. Am Bekanntesten sind hier sicherlich die sogenannten Tauschringe. In Tauschringen tauschen die Mitglieder Dienstleistungen untereinander aus, selten auch Waren. Es gibt dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle, wie erbrachte Leistungen und genutzte Leistungen miteinander ins Verhältnis gesetzt werden und wie der Austausch formell organisiert ist. Daher kann die Funktionsweise der Tauschringe hier nur grob wiedergegeben werden. Die Dienstleistungen, die von den Mitgliedern erbracht werden, haben einen bestimmten Wert, in der Regel in Abhängigkeit zur aufgebrachten Zeit. Dieser Wert wird auf Konten zentral verbucht und dient als Guthaben für die Inanspruchnahme von Leistungen der anderen Mitglieder. Dabei bleibt das Marktprinzip erhalten: Wer viel für Andere arbeitet, kann auch viel Arbeit der anderen für sich in Anspruch nehmen. Es findet aber kein Geldaustausch statt, die geleisteten Arbeitsstunden bilden direkt oder manchmal noch nach einem bestimmten Schlüssel verrechnet die Ersatzwährung für diese Austauschprozesse. Typische Tätigkeiten in solchen Zusammenschlüssen sind einfache handwerkliche Tätigkeiten (Tapezieren, Reparaturen, Kochen etc.) und interpersonale Hilfeleistungen wie Babysitten oder Nachhilfe. Ohne weiter ins Detail gehen zu können, ist festzustellen, dass sich im Rahmen dieser Tauschringe gerade Menschen ohne hohe Einkommen, aber mit bestimmten erwünschten Fähigkeiten zusätzliche Leistungen verschaffen können. Daher bleibt auch der Ausschlusscharakter des Marktmechanismus bestehen: Wer nichts anzubieten hat, wird auch keine Leistungen in Anspruch nehmen können, unabhängig wie dringend er ihrer bedarf und wie gerne er seine nicht in Anspruch genommenen Fähigkeiten einsetzen möchte. Die Handlungsautonomie der Mitglieder wird durch eine solche Form der selbstbestimmten (zusätzlichen) Arbeit und dem Zugang zu erschwinglichen Dienstleistungen aber vermutlich vergrößert. Ein weiterer Effekt der meisten Tauschringe ist die Etablierung eines lokalen Netzwerkes für die Mitglieder, das von diesen in der Regel auch über die Tauschbeziehungen hinaus positiv eingeschätzt wird.

Ein besonderes Modell von informellen Tauschbeziehungen sind die so genannten Umsonstläden. Das Prinzip ist einfach: Wer bestimmte Gegenstände (Kleidung, Küchenutensilien usw.) in seinem Haushalt nicht (mehr) benötigt, bringt diese in den Laden; wer einen der dort gelagerten Gegenstände haben möchte, kann ihn mitnehmen. Diese Läden werden zumeist mit weitergehenden

politischen Zielen verbunden und beispielsweise in umfassendere Projekte für gegenseitige Hilfe integriert. Die politische Stoßrichtung dabei ist eine grundsätzliche Kritik an der Tauschgesellschaft, in der der Zugang zu Leistungen unabhängig von Bedarfen immer an Gegenleistungen gebunden ist. Da es keinen Mechanismus gegen unsolidarische Übernutzung dieses Prinzips gibt (also zum Beispiel alles mitzunehmen), ist die Funktionalität von Umsonstläden wohl bis auf weiteres auf bestimmte subkulturelle Kreise begrenzt, gleichzeitig ist es aber ein Modell, in dem versucht wird, die Konsumkreisläufe durch Weitergabe von nicht benötigten Waren zu erweitern. Insofern wird die materielle Situation, wenn auch nur hinsichtlich einiger Arten an Gegenständen, der Nutzerinnen verbessert.

5 Die verlagerte staatliche Rolle

Die direkten staatlichen Transfers sind mit den Hartz-Gesetzen eher gesunken. Gleichzeitig hat die Möglichkeit des Aufstockens niedriger Einkommen auf das Niveau von ALG II die Kombination von Markteinkommen und staatlicher Leistungen, die vor den Reformen nur selten möglich war, auf breiter Ebene etabliert. Zusätzlich wird auf Kontrolle und Aktivierung der Transferbezieherinnen gesetzt. Dies macht eine Strategie zunehmend schwierig, staatliche Leistungen zu nutzen, um eigene Lebensentwürfe umzusetzen, die sich zum gegebenen Zeitpunkt nicht ohne finanzielle Basis realisieren lassen. Dabei werden Innovationspotentiale für zukünftige Lebensgestaltung, die dann nicht mehr unterstützungsbedürftig ist, verschenkt. Während ALG II und Sozialgeld die Situation ihrer Bezieherinnen also eher verschlechtert haben, da sie nun weniger Geld zur Verfügung haben als zuvor, sollte betrachtet werden in welchem Kontext staatliche Gelder jenseits der direkten Transfers bezogen und wie solche Leistungen genutzt werden können. An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Absenkung der Mindestversorgung keineswegs positiv oder neutral zu beurteilen ist, etwa mit dem Hinweise, es gäbe an anderer Stelle Leistungen, die die geschaffenen Defizite möglicherweise kompensieren könnten. Die politische Auseinandersetzung um ein materiell angemessenes Existenzminimum bleibt zu führen, ebenso damit verbunden die Diskussion um ein allgemeines Grundeinkommen. Dazu existieren zahlreiche Modelle. Sie reichen von geringen zugesicherten Beträgen, die den Staat von jeder weiteren Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen politisch wie moralisch freistellen soll, bis hin zu Modellen, die großzügiger ausfallen und relevante Teile der Bevölkerung über längere Zeiträume oder gar dauerhaft von Arbeitsmarkt unabhängig machen. Letzteres wird oft mit der Vorstellung verbunden, auf diese Weise gesellschaftliche Ressourcen, also insbesondere die freigesetzte Arbeitskraft, zu nutzen und auf soziales ökologisches und kulturelles Gebiet zu verlagern.

An dieser Stelle soll aber vor allem auf weitere staatliche Leistungen hingewiesen werden, um über das Existenzminimum hinaus finanzielle Mittel verfügbar und für eine verbesserte Lebensgestaltung nutzbar zu machen. Insbesondere für

kulturelle Projekte, aber auch im weiteren Sinne soziale, gibt es hier zahlreiche Anknüpfungspunkte, um die eigene unbezahlte Tätigkeit durch staatliche Fördermittel oder aber auch durch Stiftungen finanzieren zu lassen. Ein Einkommen ist durch solche Mittel zwar nur selten zu erzielen, aber die eigenen Handlungsmöglichkeiten können so deutlich vergrößert werden. Hinzu kommen Mittel im Bereich geförderter Stadtteilentwicklung, wo vor Ort unterschiedliche Tätigkeiten finanziell unterstützt werden. Im günstigsten Fall kann in diesem Rahmen auch geförderte Beschäftigung entstehen. Neben den häufigen, aber in Bezug auf Einkommenshöhe und Arbeitsbedingungen unzureichenden Ein-Euro-Jobs sind hier v.a. die gesetzlich durchaus möglichen, aber kaum mehr bzw. noch nicht genutzten Möglichkeiten der Schaffung voll sozialversicherungspflichtiger Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante oder aber Arbeitbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu nennen, die tatsächlich ein Einkommen mit sich bringen können. Wenn es gelingt, örtliche Spielräume für solche Förderinstrumente zu nutzen, um damit frei gewählte Tätigkeiten zu finanzieren, können die so unterstützten Projekte ihrerseits Orte sein, an denen Betroffene Unterstützung und Beratung erhalten, ihre Situation zu verbessern. Diese Möglichkeiten sind allerdings wenig ausgebaut bzw. werden derzeit mit der Zuweisungspraxis der Arbeitsverwaltungen eher gekürzt und auf wenige Institutionen zentralisiert.

Zudem sind Fördermittel für solche kulturellen Aktivitäten und Mittel für geförderte Beschäftigung getrennt organisiert, so dass eine Verknüpfung schwierig ist. Es handelt sich also um ein Feld, das vor allem großes, aber ungenutztes Potential besitzt.

Neben diesen grundlegenden Problemen stellt der Weg, solche Mittel zu erhalten, eine weitere Schwelle dar. Dafür muss bekannt sein, wo und wie solche Mittel zu beantragen sind und es müssen die entsprechenden Anträge gestellt werden, die zahlreiche formelle Anforderungen erfüllen müssen. Diese Schwierigkeiten und Informationsdefizite können aber im Gegensatz zu der mangelnden Finanzierung, zum Beispiel mit Hilfe einer leicht zugänglichen Beratungsstelle, überwunden werden. Dieses Betätigungsfeld könnte also bei angemessener Förderung verbesserte Einkommen und Handlungsmöglichkeiten bereitstellen, da finanzielle Restriktionen wegfallen oder abgeschwächt würden. Dabei ist allerdings zu ergänzen, dass öffentliche Förderungen in der Regel an bestimmte Leitbilder geknüpft sind, die die geförderten Initiativen und Projekte einzuhalten haben.

6 Familien und persönliche Netzwerke

Die Familie kann die auftretenden Defizite sozialer Absicherung nicht kompensieren. Sie kann aber neben anderen ein persönliches Netzwerk darstellen, das die Versorgung und Absicherung seiner Mitglieder verbessert. Neben der Familie sind hier Nachbarschaftsverbindungen, Freundeskreise und auch Kolleginnen zu nennen. Da es sich bei diesen Netzwerken im Wesentlichen um informelle Zusam-

menhänge handelt, lässt sich an dieser Stelle nicht detaillierter auf sie eingehen, es ist aber festzuhalten, dass die Gestalt der Netzwerke von der generellen gesellschaftlichen Integration abhängt, also auch von einer vorhandenen Erwerbstätigkeit. Zudem bestehen sie häufig zwischen Menschen mit ähnlicher sozialer Situation und gesellschaftlicher Position, so dass diejenigen, die ohnehin umfangreichen Zugriff auf Ressourcen haben, zusätzlich auf gut funktionierende Netzwerke zurückgreifen können. Eine besondere Rolle spielen hier die kulturellen und Bildungsressourcen, die für den Aufbau und Erhalt sozialer Kontakte zentral sind.

Gleichzeitig können Menschen ohne Ressourcenzugang dies in der Regel nicht durch den Rückgriff auf persönliche Netzwerke kompensieren. Hinzu kommt, dass Arbeitslosigkeit nicht nur den Verlust von Netzwerkbeziehungen bedeutet, sondern sich während einer Arbeitslosigkeitsphase derartige Beziehungen zusätzlich weiter reduzieren. Ohne Arbeitsplatz fehlt nicht nur der Bezug zu KollegInnen, sondern auch die finanziellen Mittel, um mit Bekannten Freizeitaktivitäten wie Kino oder Kneipe nachgehen zu können. Eine denkbare Ergänzung für diese eher voraussetzungsvollen Netzwerke könnten Hausgemeinschaften sein, selbstorganisiert oder im Rahmen von genossenschaftlichen Wohnprojekten, da es hier leichter fällt und weniger finanzieller Ressourcen bedarf, sich einzubringen und Kontakte zu pflegen. Insbesondere hinsichtlich Wohnungsgemeinschaften für SeniorInnen, auch zum Beispiel in Form von Mehrgenerationenhäusern, gibt es hier in den letzten Jahren eine Vielzahl von Ansätzen.

7 Gemeinsamer Nenner oder Rest: die Zivilgesellschaft

Die Mehrheit der oben aufgeführten Beispiele kommen ohne ein zivilgesellschaftliches, selbstorganisiertes Engagement nicht aus. Das allein bildet schon eine nicht zu unterschätzende Schwelle. Hier ist es nötig Anlaufstellen und Orte zu schaffen, die für alle zugänglich sind und an denen die nötigen Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies können neben offiziellen Anlaufstellen mit kompetentem Personal auch Selbsthilfe-Zusammenschlüsse sein. Neben Angeboten, sich eigenständig zu organisieren sind auch Sozial- und Rechtsberatung sowie einfache Informationsleistungen von Bedeutung. Eine detaillierte und vollständigere Bestandsaufnahme der skizzierten Möglichkeiten, jenseits von Erwerbsarbeit und staatlichen Transfers soziale Sicherung zu organisieren, kann sozialpolitische Positionen, die die zunehmenden Unzulänglichkeiten des (Arbeits-) Marktes und den Rückzug des Staates in der sozialen Sicherung kritisieren, ergänzen und einen Beitrag zur Entwicklung besserer Lösungen leisten. Insbesondere da so neben verbesserten materiellen Bedingungen auch eine größere Autonomie für die Betroffenen erwirkt werden kann. Es handelt sich hierbei wie bereits betont, um keine Forderung staatliche Leistungen weiter zu reduzieren oder weiterhin ganze Bevölkerungsgruppen systematisch vom Arbeitsmarkt auszugrenzen, sondern soll den Blick auf Strategien eröffnen, die zweierlei verbindet. Einerseits wird den Bedingungen der gewandel-

ten Arbeitsgesellschaft Rechnung getragen, die Ansätze orientieren sich also nicht an den sozialen und ökonomischen Bedingungen der Vergangenheit, andrerseits nutzen sie aber neue Entwicklungen zu ihren Gunsten, um sowohl die eigenen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume zu vergrößern, als auch den Zugriff auf Ressourcen zu verbessern. Einige Beispiele sind in diesem Text genannt. Es wurde deutlich, dass die unterschiedlichen Möglichkeiten immer auf Strukturen angewiesen sind, die eine Selbstorganisation begünstigen. Solche Ermöglichungsstrukturen sind also von außerordentlicher Bedeutung für jede Art von Selbstorganisation. Dazu gehören Organisationsformen, die die materielle Existenzsicherung ganz oder zumindest teilweise gewährleisten, die Verfügung über die eigene Zeit, der Zugriff auf die nötigen organisatorischen und sozialen Kompetenzen sowie weitere Ressourcen, wie etwa Räumlichkeiten oder Informationsmaterialien. Für eine Sozialpolitik, die auf bessere materielle Versorgung der Betroffenen und vergrößerte Autonomie für die eigene Lebensgestaltung abzielt, sind solche Strukturen also explizit einzufordern.

Schließlich ist anzumerken, dass im Rahmen eines solchen Wandels auch neue Möglichkeiten zu erwägen sind, die sich zum jeweiligen Zeitpunkt in einer rechtlichen Grauzone befinden. Denn auch das ist eine Dimension von Modernisierung. Möglichkeiten, die als legitim empfunden werden, aber nicht zwingend legal sind, werden erfolgreich genutzt und so Teil des Veränderungsprozesses. Möglicherweise wird versucht, solche Gestaltungsinitiativen mit rechtlichen Mitteln zu bekämpfen, dennoch setzen sie sich bisweilen im Rahmen der Modernisierungsdynamik durch. Man sollte also für eine Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Interesse der Betroffenen und für mehr Autonomie stets für alle Möglichkeiten offen sein.

Niklas Forreiter, Jg. 1976, ist Sozialwissenschaftler und lebt in Berlin.

Literatur

Beck, Ulrich (1999): Schöne neue Arbeitswelt, Frankfurt/M.

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus, Opladen

Giddens, Anthony (1990): The Consequences of Modernity, Stanford

Hörning, Karl H./Gerhard, Anette/Michailow, Matthias (1998):Zeitpioniere. Flexible Arbeitszeit – neuer Lebensstil, Frankfurt/M.

Lessenich, Stephan/ Ostner, Ilona (1998): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/M.

Lessenich, Stephan (1995): Wohlfahrtsstaatliche Regulierung und die Strukturierung von Lebensläufen. Zur Selektivität sozialpolitischer Interventionen. In: Soziale Welt, Jg. 46, Heft 1. 1995, S. 51–66

Meier, Daniela (2001): Tauschringe als besondere Bewertungssysteme in der Schattenwirtschaft, Berlin

Mückenberger, Ulrich (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses – hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform, 31 Jg. Heft 7/8

Mutz, Gerd u.a. (1995): Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Opladen.

Pierson, Paul (1995): The New Politics of the Welfare State. In: World Politics Vol. 48, No. 2

Schmidt, Manfred G. (1998): Sozialpolitik in Deutschland, Opladen

Ulbricht, Susanne (1999): Zwischenergebnisse: Income Mixes – der Wandel der Einkommensquellenstruktur in Deutschland, Leipzig

Vobruba, Georg (2000): Alternativen zur Vollbeschäftigung. Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Frankfurt/M.

Vobruba, Georg (1997): Autonomiegewinne, Wien

Im August 2002 stellte Peter Hartz die Ergebnisse der nach ihm benannten Kommission der Öffentlichkeit vor. Zielsetzung des Sammelbandes ist es, nach einem halben Jahrzehnt der Planung und Umsetzung der Hartz-Reformen sowohl Bilanz zu ziehen als auch alternative Perspektiven in die Diskussion zu bringen.

Die in diesem Band versammelten Beiträge beleuchten zum einen die politisch-normativen Grundlagen und Implikationen der Hartz-Reformen, zum anderen die konkreten Folgen des damit verbundenen Abbaus sozialer Rechte. Der Fokus dieser Bilanz reicht dabei über die materiellen und arbeitsmarktpolitischen Implikationen hinaus und umfasst Bereiche gesellschaftlichen Lebens, die unter der Zielperspektive der „Aktivierung“ eine immer stärkere Indienstnahme seitens der Arbeitsmarktpolitik erfahren. In einem zweiten Teil des Sammelbands werden alternative sozialstaatliche, wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Konzepte sowie konkrete Ansätze ihrer Umsetzung vorgestellt.



ISBN: 978-3-940344-33-5

Universitätsdrucke Göttingen